

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/86803>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Evaluierend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen

juli 2010



Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het
ruimtelijk beleid in Vlaanderen

Vorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte

Opdrachtgever:

Vlaamse Overheid - Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed -
Afdeling Ruimtelijke Planning (bestek RWO/RP/2009/06)

Evaluatieteam:

K.U. Leuven - Instituut voor de Overheid: Joris Voets & Bart De Peuter

SumResearch: Brecht Vandekerckhove, David Broeckaert, Marie Le Roy & Patrick Maes

Hogeschool voor Wetenschap en Kunst - departement Architectuur (Sint-Lucas): Pascal De Decker &
Wouter Bervoets

Radboud Universiteit Nijmegen - Nijmegen School of Management: Rob van der Heijden & Peter
Blummel

Datum:

Juli 2010

INHOUDSTAFEL

Leeswijzer	1
Managementsamenvatting	3
Onderzoeksaanpak	10
1. Een beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering op maat van het RSV	10
2. Een 'multi-method' aanpak voor dataverzameling en -analyse	15
3. De 'governance' van het onderzoek	24
4. Verdere toepassing van de methodiek & het belang van scoping	25
Ontstaansgeschiedenis RSV	26
1. De stedenbouwwet van 1962	26
1.1. Verkavelingplannen: aanzet tot een verkavelingwoede	26
1.2. Gewestplannen: van beleidsplan naar uitvoeringsplan	27
2. Naar een Vlaams Ruimtelijk Structuurplan	28
2.1. De aanleiding	28
2.2. Werking van de plangroep en de inbreng van de actoren	28
2.3. Onthaal van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en inhoudelijke kritieken	29
Onderzoeksvraag 1 In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd? 31	
1.1 Inleiding	31
1.1.1 Kerndoelstelling van het RSV	31
1.1.2 Vier ruimtelijke principes	31
1.1.3 Vier structuurbepalende componenten en basisdoelstellingen	32
1.1.4 Uitwerking basisdoelstellingen	33
1.1.5 Analyseaanpak	34
1.2 Stedelijke gebieden	36
1.2.1 Vraagstelling RSV	36
1.2.2 Scoping en aanpak	36
1.2.3 Bundelen	38
1.2.3.1 Bundelen: Trendbreuk 60/40	38
1.2.3.2 Bundelen: Trendbreuk minimale woondichtheid	47
1.2.3.3 Bundelen: Verbeteren van de woonvoorraad	50
1.2.3.4 Bundelen van kleinhandel	51
1.2.3.5 Conclusie bundelen	53
1.2.4 Verweven	53
1.2.4.1 Conclusie verweven	54
1.2.5 Bereikbaarheid & leefbaarheid	54
1.2.5.1 Conclusie bereikbaarheid en leefbaarheid	55
1.2.6 Conclusie stedelijk gebied	55
1.2.6.1 Werde de basisdoelstelling voor stedelijk gebied gehaald?	55
1.2.6.2 Beleidssuggesties voor het stedelijk gebied	56
1.3 Buitengebied	57
1.3.1 Vraagstelling RSV	57
1.3.2 Scoping en aanpak	57
1.3.3 Behoud en versterken van het buitengebied	59
1.3.4 Bundelen	62
1.3.4.1 Bundelen - in de kernen van het buitengebied	62

1.3.4.2	Bundelen - Differentiatie van de nederzettingsstructuur & Geen verdere groei van linten en verspreide bebouwing en concentratie in de kernen	63
1.3.5	Conclusie buitengebied	66
1.3.5.1	Werd de basisdoelstelling gehaald voor het buitengebied?	66
1.3.5.2	Beleidsuggesties voor het buitengebied	66
1.4	Gebieden voor economische activiteiten	67
1.4.1	Vraagstelling RSV	67
1.4.2	Onderzoek en scope	67
1.4.3	Concentreren - bedrijventerreinen in de economische knooppunten	68
1.4.4	Concentreren - Ontwikkelingsmogelijkheden poorten	74
1.4.5	Verklaringen en matigende variabelen	75
1.4.6	Conclusie economische activiteiten	75
1.4.6.1	Werd de basisdoelstelling behaald?	75
1.4.6.2	Beleidsuggesties	75
1.5	Lijninfrastructuur	77
1.5.1	Vraagstelling RSV	77
1.5.2	Scoping en aanpak	77
1.5.3	Verbeteren van het collectief vervoer	79
1.5.4	Optimalisatie van de bestaande verkeer- en vervoersinfrastructuur	80
1.5.4.1	Optimalisatie - Wegeninfrastructuur	80
1.5.4.2	Optimalisatie - Spoorweginfrastructuur en waterwegen	82
1.5.4.3	Pijp- en elektriciteitsleidingen	84
1.5.5	Concentratie van vervoersgenererende activiteiten op knooppunten van openbaar vervoer	86
1.5.6	Conclusie lijninfrastructuur	87
1.5.6.1	Werd de basisdoelstelling bereikt?	87
1.5.6.2	Beleidsuggesties	87
1.6	Stand van zaken ruimteboekhouding	88
1.6.1	Vraagstelling RSV en context	88
1.6.2	Vaststellingen	89
1.7	Conclusie onderzoeksvraag 1	90
1.7.1	In welke mate werd de kerndoelstelling van het RSV gerealiseerd ?	90
1.7.2	Matigende variabelen en verklaringen	91
1.7.3	Beleidsuggesties	92

Onderzoeksvraag 2 Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren? 93

2.1	Inleiding	93
2.1.1	Onderzoeksaanpak	93
2.1.2	Doelstellingen RSV en realisatie	95
2.1.3	Instrumentarium	96
2.2	Dubbele planstructuur	98
2.2.1	Vaststellingen	98
2.2.2	Matigende variabelen	102
2.2.3	Beleidsuggesties	102
2.3	Instrumentarium	103
2.3.1	Structuurplanning, tussen visie en uitvoering	103
2.3.2	Ruimtelijk uitvoeringsplan	108
2.3.3	Afbakeningen	111
2.3.3.1	Stedelijk gebied	112
2.3.3.2	Natuurlijke en agrarische structuur	116
2.3.3.3	Bebouwd perifeer landschap	119
2.3.3.4	Poorten	120
2.3.3.5	Afbakeningen: algemeen	122
2.3.4	Overig instrumentarium	126
2.3.4.1	Nadere uitwerking netwerken	126

2.3.4.2	Instrumenten buitengebied	128
2.3.4.3	Ministeriële omzendbrief inzake opmaak gemeentelijke woonbehoeftenstudie en aansnijden woonuitbreidingsgebieden	130
2.3.4.4	Categorisering van het wegennet	131
2.3.4.5	Streefbeeld	133
2.3.4.6	Strategische projecten	134
2.3.4.7	Stadsrenovatie en -vernieuwing	137
2.3.4.8	Multimodale verkeers- en vervoersmodellen	138
2.3.5	Beleidsuggesties	139
2.4	Conclusies onderzoeksvraag 2	140
2.4.1	Conclusies ten aanzien van het instrumentarium in zijn geheel	140
2.4.1.1	Activering	140
2.4.1.2	Bevoegdheden	141
2.4.1.3	Ervaring met de toepassing van het instrumentarium	143
2.4.2	Dubbele planstructuur	143
2.4.3	Conclusies ten aanzien van de structuurbepalende componenten	144
2.4.3.1	Stedelijk gebied	144
2.4.3.2	Buitengebied	144
2.4.3.3	Gebieden voor economische activiteiten	145
2.4.3.4	Lijninfrastructuur	146
2.5	Beleidsuggesties	147

Onderzoeksvraag 3 Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende en coördinerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd? **149**

3.1	Onderzoeksvraag, scoping en aanpak	149
3.2	Vaststellingen	151
3.3	Verklarende factoren	155
3.4	Conclusie	159
3.5	Beleidsuggesties	159

Onderzoeksvraag 4 Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen? **161**

4.1	Onderzoeksvraag, scoping en aanpak	161
4.2	Vaststellingen	162
4.2.1	Provincies	162
4.2.2	Gemeenten	165
4.3	Verklarende factoren	168
4.4	Conclusie	171
4.5	Beleidsuggesties	172

Onderzoeksvraag 5 Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke ordeningsbeleid geoptimaliseerd worden? **174**

5.1	Scoping	174
5.1.1	Draagvlak bij groepen	175
5.1.2	Draagvlak in de tijd	176
5.1.3	Overige elementen van afbakening	176
5.2	Vaststellingen	176
5.2.1	Draagvlak ten tijde van de opmaak & goedkeuring van het RSV	176
5.2.2	Draagvlak ten tijde van de uitvoering van het RSV	178
5.2.3	Draagvlak vandaag	179
5.3	Matigende factoren	180
5.4	Conclusies	184

5.5 Beleidssuggesties	185
-----------------------	-----

Literatuurlijst	189
------------------------	------------

Bijlagen	199
-----------------	------------

Overzicht interviews (per type, alfabetisch)	199
Overzicht focusgroepen (per thema, alfabetisch)	201
Overzicht expertenpanel ruimtelijke ordening (alfabetisch)	204
Overzicht klankbordgroep (alfabetisch)	205
Overzicht dagelijks bestuur	207

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1. Taakstelling bijkomende woongelegenheden	38
Tabel 2. Vlaams Gewest: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening	41
Tabel 3. Provincie Antwerpen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening	42
Tabel 4. Provincie Vlaams-Brabant: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening	42
Tabel 5. Provincie West-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening	42
Tabel 6. Provincie Oost-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening	42
Tabel 7. Provincie Limburg: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening	43
Tabel 8. Vlaams Gewest: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV	43
Tabel 9. Provincie Antwerpen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV	44
Tabel 10. Provincie Vlaams-Brabant: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV	44
Tabel 11. Provincie Oost-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV	44
Tabel 12. Provincie West-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV	44
Tabel 13. Provincie Limburg: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV	45
Tabel 14. Indicator 1: Woondichtheid van nieuwe woningen in aantal woningen/ha	48
Tabel 15. Indicator 2: Woondichtheid van nieuwe woningen in aantal woningen/ha	48
Tabel 16. Indicator 3: Woondichtheid van nieuwe woningen in aantal woningen/ha	49
Tabel 17. Indicator 1: Comfortindicator, 1991, 2001 en 2005 (%), Vlaams Gewest.....	51
Tabel 18. Indicator 2: Comfort van de Vlaamse woningen, 2001 en 2005 (%)	51
Tabel 19. Procentuele toename van huishoudens in het buitengebied, Vlaams Gewest	64
Tabel 20. Taakstelling bedrijventerreinen per provincie (%)	70
Tabel 21. Planrealisatie bijkomend bestemde bedrijventerreinen (Ha en %), eind 2009	71
Tabel 22. Planrealisatie bijkomend bestemde bedrijventerreinen (Ha en %), eind 2009, per provincie	72
Tabel 23. Gewestelijke RUP's voor het collectief vervoer	79
Tabel 24. Gewestelijke en provinciale RUP's voor de optimalisatie van weginfrastructuur	81
Tabel 25. Gewestelijke RUP's voor de waterwegen	83

Tabel 26. Gewestelijke RUP's voor pijp- en elektriciteitsleidingen	85
Tabel 27. Taakstellingen ruimteboekhouding.....	88
Tabel 28. Stand van zaken ruimteboekhouding	89
Tabel 29. RSV-instrumentarium	94
Tabel 30. De dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus	99
Tabel 31. Aantal goedgekeurde GRS per provincie	104
Tabel 32. Stand van zaken afbakeningsprocessen op Vlaams niveau	113
Tabel 33. Stand van zaken afbakeningsprocessen op provinciaal niveau	113
Tabel 34. Stand van zaken afbakeningsprocessen in het buitengebied	117
Tabel 35. Subsidies toegekend voor maatregelen in het kader van het grond- en pandenbeleid (BVR 24/07/1996)	135
Tabel 36. Subsidies toegekend voor strategische projecten in het kader van het RSV (BVR 04.06.2004)	136
Tabel 37. Activering van het RSV-instrumentarium.....	141
Tabel 38. Bevoegdheden van het RSV-instrumentarium	142
Tabel 39: Timing afronding provinciale structuurplanprocessen	163
Tabel 40: Gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan opgesplitst naar groottecategorie (inwoners)	166
Tabel 41: Aandeel van gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan binnen hun groottecategorie (inwoners).....	166
Tabel 42: Aantal gemeenten naar groottecategorie en cumulatief aantal vervulde voorwaarden voor een zelfstandig vergunningenbeleid.....	170

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1. Veranderingsmodel als generieke beleidstheorie	11
Figuur 2. Veranderingsmodel op RSV-niveau	13
Figuur 3. Implementatiemodel als onderdeel van een beleidstheorie.....	13
Figuur 4: Drie vormen van triangulatie	15
Tabel 5: Focus van de bevraging van stakeholders over de onderzoeksvragen heen	21
Figuur 6. Structuur RSV	33
Figuur 7. Veranderingsmodel achter het RSV	34
Figuur 8. Structuur van de analyse van het RSV in functie van OV1	35
Figuur 9. Scoping OV1 - stedelijke gebieden.....	36
Figuur 10. Stedelijke gebieden in Vlaanderen, op basis van twee definities.....	39
Figuur 11. Scoping OV1 - buitengebied	58
Figuur 12. Verloop van de afbakeningsprocessen in buitengebied	60
Figuur 13. Stand van zaken van de afbakeningsprocessen in buitengebied	60
Figuur 14. Scoping OV1 - gebieden voor economische activiteiten	67
Figuur 15. De economische knooppunten (selectie RSV).....	69
Figuur 16. Scoping OV1 - Lijninfrastructuur.....	78
Figuur 17. Veranderingsmodel achter het RSV.....	93
Figuur 18. Procesverloop relatie RSV - planopmaak via RUP	101
Figuur 19. Evolutie goedgekeurde gemeentelijke structuurplannen.....	105
Figuur 20. Stand van zaken afbakeningsprocessen in het buitengebied	118
Figuur 21: Focus vanuit onderzoeksvraag 3 - doorwerking naar andere sectoren	149
Figuur 22: Vrijwillige versus gedwongen overdracht van beleid tussen sectoren (eigen bewerking o.b.v. Brans, 2003).	156
Figuur 23: Focus vanuit onderzoeksvraag 4 - bijdrage van andere beleidsniveaus.....	161

Leeswijzer

Dit rapport is de neerslag van de resultaten van een evaluatieonderzoek van de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, in het bijzonder het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Dit onderzoek kadert binnen de voorbereiding van een nieuw Vlaams ruimtelijk beleidsplan dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zou opvolgen (met planhorizon 2020-2050).

Deze evaluatie is uitgevoerd in de eerste helft van 2010 in opdracht van de Afdeling Ruimtelijke Planning van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed van de Vlaamse Overheid (bestek ARP/2009/06). Het evaluatieteam bestond uit vier partners: (1) het Instituut voor de Overheid van de K.U. Leuven, (2) SumResearch, (3) het departement Architectuur (Sint-Lucas) van de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst en (4) de Nijmegen School of Management van de Radboud Universiteit Nijmegen.

De opdrachtgever formuleerde vijf hoofdvragen (OV's):

- (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?
- (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?
- (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende en coördinerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?
- (4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?
- (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke orderingsbeleid geoptimaliseerd worden?

We hebben antwoorden op deze vragen gezocht door middel van een kwalitatieve analyse in de vorm van literatuuronderzoek en consultatie van experts via focusgroepen en interviews, in combinatie met een kwantitatieve analyse van een aantal trends (voornamelijk voor de eerste onderzoeksvraag) op basis van beschikbare databestanden. Steeds is onderzocht wat de beleidsdoelen waren, op welke wijzen getracht is die doelen te bereiken (beleidsacties) en welke matigende factoren van invloed zijn geweest op het effect van de acties.

Het is voor de beoordeling van deze relaties belangrijk om te onthouden dat de evaluatie een periode (\pm 1997-2010) omvat die gekenmerkt wordt door aanzienlijke sociale, economische en institutionele veranderingen. In die periode zijn ook de opvattingen over ruimtelijke planning aan verandering onderhevig geweest. In de oordeelsvorming over ontwikkelingen en achterliggende keuzes die bijna 15 jaar geleden zijn gemaakt, is gepoogd hier zo goed mogelijk rekening mee te houden.

Dit onderzoek heeft een aantal sterktes. De belangrijkste toegevoegde waarde is het feit dat dit de eerste grondige beleidsevaluatie van het RSV is. Door het hanteren van een multidisciplinaire bril en een bevraging van een brede waaier van bevoorrechte getuigen levert dit een aantal waardevolle inzichten op. Sommige daarvan bevestigen bestaande inzichten uit eerder gemaakte studies, andere corrigeren, nuanceren of vullen deze aan. Op basis van de analyse is bovendien een reeks

beleidsaanbevelingen of suggesties geformuleerd die een nieuw ruimtelijk beleid kunnen helpen onderbouwen.

Het evaluatieonderzoek (en dus ook dit rapport) kent echter ook een aantal beperkingen. Ten eerste waren de te beantwoorden vragen zeer breed en was een verdere afbakening en ‘scoping’ noodzakelijk. Gezien de geformuleerde vragen en de mogelijkheden op het vlak van dataverzameling, is de klemtoon gelegd op de organisatie en doorwerking van het beleid aan de overheidszijde. Bijgevolg is de aandacht voor de rol van en impact op bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers en fysieke ruimtelijke veranderingen op het terrein, noodgedwongen beperkt gebleven. Ten tweede was de onderzoeksinformatie voor een aantal aspecten niet beschikbaar en evenmin te verzamelen binnen het bestek van deze opdracht. Ook blijkt veel informatie verspreid te zitten over personen, organisaties en bestuursniveaus, wat de dataverzameling niet vergemakkelijkte. Ten derde was de doorlooptijd van het onderzoek zeer strak (vijf maanden), waardoor de ruimte voor het verzamelen en verwerken van bijkomende informatie en tussentijdse reflectie en debat over voorlopige resultaten eveneens begrensd was.

Deze factoren hebben het evaluatieteam gedwongen tot beperking van de focus en het maken van methodische keuzes die streven naar het opbouwen van een zo goed mogelijk beeld. Deze zogenaamde ‘scoping’ is steeds gebeurd in overleg met de opdrachtgever en de begeleidende klankbordgroep van experts. We zijn er daarom van overtuigd dat we binnen deze parameters (beperkte doorlooptijd, afgezet tegen de complexiteit van de evaluatieopgave en de beperkt beschikbare onderzoeksdata) de vijf vragen op een wetenschappelijke manier van voldoende antwoord hebben kunnen voorzien. Naast een uitgebreid methodologisch hoofdstuk waarin de gehanteerde onderzoeksaanpak te lezen is, geven we in elk inhoudelijk hoofdstuk (zie hieronder) concreet aan welke keuzes gemaakt zijn en wat de motivatie daarvoor was.

We bedanken ook uitdrukkelijk de opdrachtgever en alle andere actoren die op één of andere wijze hebben bijgedragen tot dit onderzoek, voor hun inbreng. Hun betrokkenheid betekent echter niet dat dit rapport als een standpunt van hen mag gelezen worden. Het voorliggend document bindt met andere woorden enkel het evaluatieteam.

De structuur van het rapport is als volgt. Het eerste hoofdstuk is een managementsamenvatting waarin de resultaten en de aanbevelingen op hoofdlijnen worden gerapporteerd. Het tweede hoofdstuk is een methodologisch hoofdstuk, waarin onze onderzoeksaanpak wordt besproken. In een derde hoofdstuk wordt kort de ontstaansgeschiedenis van het RSV geschetst. Het vierde, vijfde, zesde, zevende en achtste hoofdstuk ten slotte behandelen elk één onderzoeksvraag (conform het bestek). Deze vijf hoofdstukken hangen natuurlijk samen, maar om storende herhalingen te beperken, zijn ze getrap opgevat: elementen die reeds uitgebreid aan bod komen als antwoord op de eerste hoofdvraag, worden slechts beknopt hernomen indien ze ook deel van het antwoord zijn op de volgende hoofdvraag, enz. Het gevolg van dergelijke ‘getrapte’ benadering is dat de omvang van het rapport beperkt gehouden is, maar dat het ook aangewezen is deze vijf hoofdstukken in deze volgorde te lezen om een volledig beeld te krijgen.

De omvang van de vijf hoofdstukken waarin telkens een onderzoeksvraag aan bod komt, verschilt sterk. Zo leggen we voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als het ware helemaal uiteen. Gezien de omvang en inhoudelijke variatie van het RSV, is dit een monnikenwerk gebleken, dat ook zichtbaar is in de manier waarop beide hoofdstukken uitgewerkt zijn. Het beantwoorden van de overige drie onderzoeksvragen was in die zin van een andere orde. Ze zijn immers meer beschouwend van aard, omdat de analyse daar sterker op hoofdlijnen is opgevat. Bijgevolg zijn die drie hoofdstukken qua omvang ook een stuk minder omvangrijk."

Managementsamenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van een evaluatie van de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, meer bepaald het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Het doel van het onderzoek is inzichten te verkrijgen en aanbevelingen te doen ten behoeve van een nieuw ruimtelijk beleidsplan richting strategische planvorming voor de komende decennia.

Het onderzoek richt zich, gezien de geformuleerde vragen, op de organisatie en doorwerking van het beleid aan overheidszijde. De context van het onderzoek en de door ons gehanteerde onderzoeksmethodiek en gemaakte afbakeningen met betrekking tot dataverzameling en -analyse zijn elders te lezen (zie de leeswijzer, het methodologisch hoofdstuk en de inleidende delen van de overige hoofdstukken). We bespreken hieronder per onderzoeksvraag de belangrijkste bevindingen, gevolgd door een aantal rode draden en een aantal aanbevelingen op hoofdlijnen die volgens ons relevant zijn met het oog op een nieuw ruimtelijk beleidsplan.

(1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?

Voor de beantwoording van de eerste vraag over de mate waarin de in het RSV vooropgestelde trendbreuken zijn gerealiseerd, is allereerst nagegaan wat de beoogde doelen en trendbreuken zijn. Het RSV richt zich in hoofdlijnen op (a) selectieve uitbouw van stedelijke gebieden (de zogenaamde gedeconcentreerde bundeling bij de stedelijke ontwikkeling), (b) het gebruik van het fysieke systeem als ruggengraat van de ruimtelijke ontwikkeling van het buitengebied, (c) het tegengaan van versnippering van economische activiteiten door concentratie op bedrijventerreinen en de ontwikkeling van poorten als motor voor economische ontwikkeling en (d) de verbetering van het verbindende netwerk van verkeersinfrastructuur als basis voor de lokalisering van activiteiten. We hebben geconstateerd dat de scherpste in operationalisatie en concrete uitwerking van deze vier richtingen in het RSV soms sterk uiteenloopt. Uit de evaluatie kunnen op hoofdlijnen de volgende conclusies worden getrokken voor deze vraag.

Ten eerste blijken de kwantitatieve doelen voor het stedelijke gebied (en met name de 60/40 verhouding) niet volledig gehaald te zijn. Deze vastgestelde resultaten variëren wel naargelang de gehanteerde definitie: zo is het resultaat gemeten volgens de omschrijving in het RSV in 1997 per definitie slechter dan het resultaat gemeten volgens de herziene definitie van 2003, omdat het gebied waarin de bijkomende bebouwing als ‘stedelijk’ kon worden gekwalificeerd groter werd. Er treedt wel een duidelijke verschuiving op in de verhouding van de bijkomende bebouwing binnen en buiten stedelijke gebieden in het voordeel van de stedelijke gebieden, wat duidt op een positieve ontwikkeling in de richting van de nagestreefde doelstelling. Ook de woondichtheden zijn de laatste jaren duidelijk verhoogd. Tegelijkertijd lijken, mede dankzij het RSV, initiatieven ter verbetering van de leefbaarheid van de stedelijke gebieden de laatste jaren in opmars te komen.

Voorts stellen we vast dat tot op heden in het buitengebied op hoofdlijnen de historisch sterke ruimtelijke scheiding van verschillende grondgebruikscategorieën op een status-quo is gebleven. Verweving van functies is vooralsnog in de beleidspraktijk nauwelijks van de grond gekomen. Wel is gebleken dat sedert het RSV meer gebundeld wordt in de kernen van het buitengebied, maar tegelijkertijd de druk op de open ruimte nog steeds groot blijft.

Ten derde blijkt het streven naar verdere bundeling van economische activiteiten op daartoe bestemde bedrijventerreinen slechts in beperkte mate geslaagd te zijn. De trend van ontwikkeling van veel kleinere en verspreid liggende bedrijventerreinen is gedurende de geëvalueerde periode niet duidelijk doorbroken. Dit hangt ermee samen dat ongeveer de helft van de Vlaamse gemeenten als economisch knooppunt te boek staat en het feit dat gemeenten omwille van financiële redenen eigen bedrijventerreinen wensen te ontwikkelen. In dit verband mankeerde het aan bepaalde financiële instrumenten: compenserende vormen van inkomsten voor het niet ontwikkelen van

dergelijke terreinen werden tot op heden vanwege de Vlaamse overheid niet voorzien. Daarnaast blijkt de flexibiliteit van hogere overheden ten aanzien van lokale initiatieven om individuele contingenten bedrijventerreinen samen te brengen in grotere gehelen, beperkt.

Ten slotte is op het vlak van de lijninfrastructuur vooral de categorisering van wegen in de lokale en regionale beleidsvorming en beleidspraktijk opgepakt. Er is niet onderzocht of dit heeft bijgedragen aan een vermindering van verkeersproblemen. Een meer geïntegreerde benadering op basis van bereikbaarheidsconcepten gekoppeld aan locatiebeleid bevindt zich vooralsnog meer op het niveau van visievorming dan dat het wordt vertaald in concrete beleidsmaatregelen.

(2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Het onderzoek naar de tweede vraag over de betekenis en toepassing van het instrumentarium in functie van de doelstellingen van het RSV heeft een divers beeld opgeleverd. Een belangrijk deel van het instrumentarium is pas gedefinieerd of uitgewerkt na de goedkeuring van het RSV. Door het RSV zijn aanvankelijk vooral diverse inhoudelijke concepten en strategische projecten als instrumentarium benoemd. Daaruit blijkt dat het RSV sterk gedomineerd wordt door een denken vanuit vraagstukken van het stedelijk gebied en de stedelijke ontwikkeling. Gaandeweg is meer aandacht ontstaan voor verschillende juridische, economische en financiële instrumenten ter ondersteuning van het ruimtelijk beleid. Desondanks blijkt uit de analyse dat het instrument van de planologie in wezen beperkt is. In de praktijk blijken diverse instrumenten uit sectorale domeinen ook belangrijk voor het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen.

Het RSV gaat uit van een dubbele planstructuur, die bestaat uit het ruimtelijk structuurplan en het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Een ruimtelijk structuurplan is een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn hoofdzakelijk bestemmingsplannen en worden opgesteld ter uitvoering van het ruimtelijk beleid omschreven in ruimtelijke structuurplannen. In tegenstelling tot ruimtelijke structuurplannen hebben ruimtelijke uitvoeringsplannen wel verordenende kracht.

Het belang van de ruimtelijke structuurplannen - of op zijn minst het beschikken over een ruimtelijke visie - wordt algemeen erkend. Er wordt door de ondervraagden evenwel vaak gewezen op het feit dat het proces om tot deze structuurplannen te komen, niet steeds in verhouding staat met het resultaat. Overwegend schrijven structuurplannen voor dat belangrijke stedelijke, economische, landbouw- en natuurlocaties afgebakend dienen te worden. Alle ondervraagde actoren gaven aan dat de duur en de complexiteit van deze afbakeningsprocessen sterk onderschat werd en dat dit de uitvoering op het terrein niet ten goede is gekomen. De complexiteit wordt onder meer veroorzaakt door het vaak moeizaam doorgronden van de complexe fysieke ruimtelijke ontwikkelingen en de politieke onderhandelingen over uiteenlopende en vaak tegengestelde wensen van allerlei belanghebbenden.

RUP's zijn bedoeld om de uiteindelijke uitvoering van het ruimtelijk beleid mogelijk te maken. Uit het onderzoek blijkt dat de RUP's er niet in geslaagd zijn om een trendbreuk te realiseren ten aanzien van de bijzondere plannen van aanleg (BPA's). Door de verregaande juridisering en bureaucratisering hebben de RUP's ook niet de flexibiliteit gekregen die intentioneel wel aanwezig was.

Tenslotte wordt er doorheen het onderzoek op gewezen dat een veel grotere aandacht uit moet gaan naar de realisatie van ruimtelijke doelstellingen op het terrein. Tot op heden is er vooral aandacht gegaan naar uitvoering in de enge zin, namelijk het maken van plannen. Het gebrek aan realisatie of fysieke implementatie heeft een negatief effect op het draagvlak voor de ruimtelijke ambities die het RSV voorstaat (zie de vijfde hoofdvraag). Realisatie hangt sterk af van het engagement en de inbreng van onder meer de sectoren. Ruimtelijke ordening moet daarom voortdurend blijven zoeken naar manieren om de sectoren te stimuleren met het oog op planrealisatie, maar ook blijven speuren naar haar eigen mogelijkheden op dit vlak.

(3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende en coördinerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

De derde vraag in het onderzoek betreft de (horizontale) doorwerking van de doelstellingen van het Vlaamse ruimtelijk orderingsbeleid in sectorale beleidsplannen en de mate waarin de ruimtelijke ordening zo haar beoogde strategisch-coördinerende rol heeft kunnen waarmaken. We hebben het met name over sectoraal beleid op het gebied van natuur en milieu, landbouw, economie, wonen, mobiliteit, openbare werken, toerisme en recreatie.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat het RSV zeker heeft bijgedragen aan het vergroten van de aandacht in verschillende beleidsvelden voor de ruimtelijke orderingsagenda. Er is sprake van meer systematische interacties, zodat de sector-facet verweving geleidelijk aan steeds meer inhoud krijgt, weliswaar met gemengde resultaten tot dusver. Het onderzoek toont immers aan dat er belangrijke verschillen zijn tussen sectoren voor wat betreft de doorwerking van de ruimtelijke agenda in die sectoren. Om ambities op het vlak van doorwerking te formuleren en te realiseren, moeten alvast rekening houden met de gelaagdheid ervan: doorwerking kan zich immers richten op cognitief vlak (ruimtelijke visievorming in sectoren), op conceptueel vlak (overname van specifieke concepten in beleidsplanning) en op instrumenteel niveau (deelname in de toepassing van instrumenten of afstemmen van eigen instrumenten).

Startposities van sectoren waren verschillend bij de opmaak van het RSV en ook de evolutie sindsdien op het vlak van interactie en afstemming laat een gedifferentieerd beeld zien. Verklaringsgronden liggen in de mate van verplichte transfers van beleid vanuit het RSV (bv. via taakstellingen), de mate waarin sectoren de ruimtebalans als opportuniteit voor hun ruimteclaims zagen, het ontstaan van competitie waar sectorbelangen elkaar ruimtelijk ontmoeten, maar ook het mechanisme van meekoppelende belangen waarbij eigen beleid vanuit sectoren impliciet of expliciet bijdraagt aan de ruimtelijke orderingsagenda.

Met name binnen de sector mobiliteit is een doorwerking zichtbaar in de vorm van de categorisering van wegen en het streven naar het ordenen van vervoers- en verkeersstromen vanuit ruimtelijke ontwikkeling. Ook de sector natuur en milieu zoekt, met Europees beleid en Europese regelgeving als wind in de rug, steeds meer de koppeling met de ruimtelijke ordening. Omdat de nieuwe ruimteclaims van het RSV in hoofdzaak ten koste van agrarisch gebied gingen, is de agrarische sector sterk blijven vasthouden aan de bestemmingen conform de gewestplannen. Zeker voor landbouw en natuur dringt zich hier nadrukkelijk de ruimtebalans als verklaring op. De ruimtebalans was enerzijds de hefboom voor de goedkeuring van het RSV en om een aantal sectoren aan boord te krijgen in de uitvoering, maar heeft anderzijds door zijn statisch karakter ook de feitelijke realisatiemogelijkheden van de verwevingsambities belemmerd en volgens sommigen zelfs ruimer het strategisch karakter van het RSV teniet gedaan. Ondanks het feit dat wonen de belangrijkste ruimtevrager is binnen de bebouwde ruimte, blijkt ook dat de sector an sich geen ruimtelijke visie heeft ontwikkeld. Voorts stellen we vast dat het poortenbeleid in de economische sector nieuwe kansen heeft geboden voor ruimtelijk-functionele versterking van de belangrijke economische gebieden en dat ruimtelijke visievorming in deze sector gegroeid is. Ten slotte kwamen toerisme en recreatie weinig aan bod in het RSV. Aangezien deze sector sterk afhankelijk is van verweving, is de aandacht ervoor in de uitvoering eerder beperkt gebleven.

De voorziene wisselwerking met sectoren lijdt dikwijls aan een gebrek aan mandatering voor het maken van coördinatieafspraken en een gebrek aan voldoende engagement van sectoren in de ruimtelijke visievorming en realisatie. Het gevaar dreigt uiteindelijk dat de ruimtelijke ordening bij onvoldoende realisatie en institutionele kracht terugvalt op een sectorpositie gelijkwaardig aan die van de andere sectoren: haar onderhandelingspositie en erkenning als partner is in dergelijke positie niet sterk.

(4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?

Naast de horizontale doorwerking in beleidssectoren is als vierde vraag onderzocht in hoeverre het gemeentelijke en provinciale niveau bijgedragen hebben tot de realisatie van het Vlaamse ruimtelijk ordeningsbeleid: de zogenoemde verticale afstemming. Formeel geldt het principe van subsidiariteit, dat uitgaat van een verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende overheidslagen, die passen bij de voor die betreffende overheidslaag geldende vraagstukken, uitdagingen en opgedragen taken.

Ondanks het principe van subsidiariteit, blijkt uit het onderzoek dat er over het geheel gezien sprake is van een hiërarchische vertaling van het RSV in plannen van andere bestuurslagen. Provincies noch gemeenten kregen of namen weinig vrijheid om een eigen invulling te geven aan de in het RSV uitgezette lijnen.

Het voorgeschreven systeem van planvorming (zowel qua format als inhoudelijk) werkte als een keurslijf. Dit leidt tot de observatie dat er lokaal soms te weinig relatie wordt gelegd tussen planvorming en de lokale vragen en problemen. Voorts bestaat de klacht dat er te weinig ruimte is voor differentiatie van de planverplichting naar de verschillende types van gemeenten toe. Mede daardoor vertonen tal van gemeentelijke plannen volgens bevoorrechte getuigen veel meer trekken van brede inventarisaties van het huidig grondgebruik, dan dat zij een strategische visie bieden op hoe dat grondgebruik zich zou moeten ontwikkelen in de toekomst en welke ruimtelijke beleidsstrategie daar het beste bij past.

Een van de belangrijkste verklaringen voor de soms moeilijke relatie tussen de overheidslagen is dat de Vlaamse ruimtelijke ordening lijdt aan een sterke neiging tot juridisering en controle van de gehanteerde planvormen, o.m. via strikte formattering en procedures, en een eerder wantrouwige verhouding tussen de bestuursniveaus. Door deze drang ontstaat er een sterke nadruk op onzekerheidsvermijding en fixatie van afspraken op een (te) gedetailleerd niveau, waardoor het gewenste strategisch en flexibel handelen in interactie met de ontwikkelingen in de actualiteit moeizaam verloopt. Een voorbeeld betreft de juridische verankering van ruimteclaims en toezeggingen uit het verleden, met name de gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg, hetgeen nog veel van de hedendaagse ruimtelijke ordening determineert.

Een tweede vaststelling is dat op alle niveaus veel energie wordt gestopt in het maken van plannen, maar naar verhouding nog te weinig in fysieke realisatie ervan. De visievorming en debat over de implementatie van het ruimtelijk beleid vindt daarbij vooral plaats in de ambtelijke-bestuurlijke arena. Deze arena is complex van samenstelling en dynamiek, en staat sterk onder de invloed van de complexe politieke verhoudingen.

Ten derde stellen we vast dat de capaciteit voor het voeren van ruimtelijk beleid op alle overheidsniveaus weliswaar is toegenomen, maar ook dat een verdere capaciteitsontwikkeling is aangewezen om de gewenste (coördinerende en sturende) rol goed te kunnen vervullen. Daarbij komt het profiel van de ruimtelijke planner expliciet in beeld, zowel de manier waarop planners naar hun omgeving kijken als het instrumentarium wat ze kunnen of moeten hanteren om het ruimtelijk beleid waar te maken. Hierin kunnen volgens tal van actoren beter aangepaste opleidingen een ondersteunende factor vormen - het aanbod van opleidingen in Vlaanderen voor functies in de ruimtelijke planning past bijvoorbeeld niet voldoende bij de functievereisten zoals die zich steeds nadrukkelijker aftekenen vanuit de moderne opvattingen over planologie.

(5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke ordeningsbeleid geoptimaliseerd worden?

Om op deze vraag een antwoord te kunnen formuleren, hebben we eerst de mate van draagvlak voor ruimtelijk ordeningsbeleid onderzocht in de periode van opmaak en goedkeuring van het RSV en in de periode daarna (1997-2010).

In de periode van de totstandkoming en goedkeuring van het RSV leefde bij veel actoren een gevoel dat het zo niet verder kon en dat het RSV daar een (begin van) een antwoord op kon zijn. De motieven voor de initiële steun bij een reeks actoren liepen wel uiteen. Sommige actoren, zoals bepaalde middenveldorganisaties en een belangrijk deel van de planningsgemeenschap, konden zich vinden in het geheel van het RSV. Voor een aantal actoren bood vooral de ruimtebalans de mogelijkheid om de eigen ruimtelijke aanspraken beter vast te leggen en een heldere ruimtelijke strategie te volgen. Het politiek draagvlak ten tijde van de goedkeuring was zeker niet volledig en er leefden bezwaren tegen onderdelen van het RSV. Bij provincies en gemeenten was het draagvlak verdeeld. Vooral een aantal gemeenten vreesden verlies aan vrijheidsgraden - wat ook deels de bedoeling van het RSV was, ter remediëring van als negatief beschouwde ruimtelijke effecten van die lokale autonomie in het verleden - en er werden vanaf het begin vragen gesteld bij de omvang en kwaliteit van de lokale ruimtelijke beleids capaciteit.

Ten tijde van de uitvoering van het RSV is het aanvankelijke draagvlak geleidelijk aan afgekalfd. De politieke situatie op het Vlaamse niveau veranderde in de uitvoeringsperiode en het politieke enthousiasme voor het RSV nam algemeen af. De provincies en gemeenten worstelden met hun structuurplannen en vooral met de trage totstandkoming en uitvoering van de RUP's, maar ook met andere taken in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid (met name vergunnen) waardoor de beschikbare tijd voor ruimtelijke planning soms zeer beperkt blijkt. Verschillende sectoren ervaren een te trage realisatie en de politiek en samenleving werden geconfronteerd met verschillende van het RSV afwijkende beleidsbeslissingen die de geloofwaardigheid van het RSV aantastten. De draagvlakvermindering vertoont derhalve een sterke relatie met de moeizame uitvoeringspraktijk.

Daar staat tegenover dat uit het onderzoek blijkt dat tot op de dag van vandaag bij alle geraadpleegde actoren een draagvlak blijft bestaan voor een strategische ruimtelijke beleidsagenda. Daarbij geven actoren aan, weliswaar elk vanuit hun eigen en vaak selectieve bril, dat de analyse van het RSV en de uitgangspunten op hoofdlijnen nog geldig zouden zijn (mits de nodige actualisering en aanvullingen worden aangebracht). Gezien de moeizame uitvoering van het RSV en het afkalvend draagvlak in die periode, maken we echter voorbehoud over de mate waarin deze steun voor de RSV-analyse en uitgangspunten eenduidig en breed is.

(6) Enkele hoofdlijnen over de vijf vragen heen

De evaluatie van de effectiviteit van de uitvoering van het RSV heeft over de vijf vragen heen duidelijk gemaakt dat het opmaken en vaststellen van het RSV op zichzelf betekenis heeft gehad in de volwassenwording van de ruimtelijke planning in Vlaanderen. De doorwerking in termen van sectoren, bestuurslagen en veranderingen in de fysieke ruimte is echter niet op alle onderdelen direct zichtbaar en aantoonbaar. Het gaat immers om een uiterst complex systeem met veel ruimtevragers, belangentegenstellingen, dynamische interacties, institutionele regels en omvangrijke onzekerheden. Er is ook sprake van een lange doorwerking (padafhankelijkheid) van beslissingen uit het verleden. Dit neemt niet weg dat er ook een problematiek is van de uitvoeringsgerichtheid en de planningscapaciteit binnen de ruimtelijke ordening.

In het onderliggende planningsysteem dat uiteindelijk verantwoordelijk is voor de realisatie van fysiek zichtbare veranderingen, is aanvankelijk enthousiasme voor de ruimtelijke beleidsagenda geconstateerd bij de meeste spelers. In de latere jaren is met name door het moeizaam verloop van de planvorming en -realisatie, het draagvlak weer afgezwakt. De conclusie is dat de positionering van de ruimtelijke ordening in het spel tussen beleidssectoren nog onvoldoende helder is voor alle spelers. Wellicht mede daardoor ontbreekt het nog aan een duidelijke traditie en institutionalisering van ruimtelijke monitoring.

Een grote belemmering voor meer manifeste resultaten vormt de grote hang naar reductie van beleidsonzekerheid, resulterend in een te sterke juridisering en bureaucratisering van de ruimtelijke ordening. Dit werkt vertragend en een te statische aanpak van de dynamische werkelijkheid in de hand. Hier wreekt zich een zeker wantrouwen vanuit sommige geledingen binnen de ruimtelijke planning jegens politiek en bestuur. De rolafbakening tussen politiek en administratie, van planners ten aanzien van andere actoren in het kader van ruimtelijk beleid, blijkt ook onvoldoende uitgeklaard. Daardoor ontstaat een op gedetailleerde en fixerende planvorming gerichte attitude, daar waar strategische planning in essentie vraagt om meer flexibiliteit in de uitvoering door slimme procesvoering op portfolio's van projecten gebaseerd op een samenwerking van overheden met maatschappelijke en marktpartijen. De ruimtelijke ordening kan en moet bij deze strategische uitvoeringsagenda het voortouw nemen in de coördinatie en zich richten op verbinden, verweven, synergie, e.d.

Samenvattend kan ook worden gesteld dat door de sterke invloed van het ambtelijk-bestuurlijke apparaat in combinatie met het strikt hanteren van de ruimtebalans, een sterke neiging tot juridisering in planvormen en de beperkte inschakeling van maatschappelijk-economische krachten, de realisatie van het RSV moeizaam van de grond is gekomen.

We zijn echter realistisch: normatieve, ideologische en sectorale competities en tegenstellingen die de uitvoering en realisatie van het RSV bemoeilijkten, zullen ook in een nieuw ruimtelijk beleid hun effecten blijven hebben. Ruimtelijke vraagstukken gaan over competitie om het schaarse goed dat ruimte zeker in Vlaanderen is en impliceert dus automatisch een nooit aflatende strijd om invloed en macht waaraan elk ruimtelijk beleid onderhevig is. Ruimtelijke ordening kan dus nooit een louter technocratisch verhaal zijn, het is een maatschappelijk verhaal waarin iedereen (politiek, administratie, wetenschap, middenveld en burgers en bedrijven) zijn of haar rol moet kennen en spelen.

(7) Aanbevelingen op hoofdlijnen

Het verdient aanbeveling om in een nieuw ruimtelijk beleidsplan uit te zien naar mechanismen die aan de hoger vermelde factoren en wijze van ruimtelijke planning invulling kunnen geven. In dit onderzoek worden daartoe een reeks beleidssuggesties of aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen per onderzoeksvraag staan opgelijst in de desbetreffende hoofdstukken (zie verder). Hier beperken we ons tot het oplijsten van vijf grote aanbevelingen op hoofdlijnen.

Samengevat zijn onze belangrijkste aanbevelingen:

(a) om het vervolg op het RSV meer uitvoeringsgericht in te steken. Een meer procesmatige en realisatiegerichte benadering waarin op basis van voortschrijdende agendavorming en uitvoeringsprogramma's in samenwerking met marktpartijen uit de private sector en de 'civil society' op strategische wijze aan ruimtelijke ontwikkeling wordt gewerkt, lijkt immers nog onvoldoende gemeengoed. We stellen voor om het bureaucratische keurslijf en de fixatie op het maken van plannen alleen (dus uitvoering in de enge zin) los te laten en in te ruilen voor een meer op daadkracht, gedeelde verantwoordelijkheid en projectgerichte benadering, die uiteindelijk leidt tot fysieke realisaties op het terrein (dus uitvoering in de brede zin), vanuit een strategische visie op ruimte in Vlaanderen. Om het vervolg meer uitvoeringsgericht in te steken pleiten we ook voor het gericht overwegen en selectief aanspreken van het hele gamma aan beleidsinstrumenten: ruimtelijke ordening moet naast het gebruik van juridische instrumenten meer aandacht besteden aan financiële en communicatieve instrumenten om fysieke realisaties op het terrein mogelijk te maken. Dit zal volgens ons ook het maatschappelijke draagvlak voor het ruimtelijke beleid vergroten.

(b) om opportuniteiten van onderuit en vraaggerichte initiatieven meer ruimte te geven binnen een helder ruimtelijk beleidskader, waarvan de hoofdlijnen en uitgangspunten duidelijk uitlegbaar en uitvoerbaar zijn. Dat helder ruimtelijk beleidskader, gekoppeld aan professionaliteit bij alle betrokkenen, moet het tegengewicht bieden om in de overgang van een eerder reactieve naar een

meer proactieve, vraaggestuurde en flexibele planning niet te vervallen in een louter 'cliëntelisme' zoals we dat zeker vóór het RSV kenden.

(c) wees ambitieus maar realistisch en plan dus voldoende zuinig. De neiging om soms onrealistische doelstellingen naar voren te schuiven - terwijl inmiddels duidelijk is geworden dat de technocratische maakbaarheid van de ruimte beperkt is - en om voor alle aspecten gebiedsdekkend en exhaustief te plannen heeft immers als gevolg dat realisatie vaak uitblijft, de beschikbare capaciteit te sterk versnipperd wordt en er te weinig prioriteiten gelegd kunnen worden waar wel op ingezet moet worden. Zuiniger plannen betekent bijvoorbeeld dat als er lokaal geen belangrijke vragen leven of ontwikkelingen te verwachten zijn, de planningsinspanningen navenant mogen zijn en men kan volstaan met zeer beperkte planvorming en uitvoeringsagenda's. Zuiniger plannen betekent eveneens dat bijvoorbeeld een RUP enkel opgemaakt wordt indien het gebied of het vraagstuk in kwestie daar ook echt om vragen (bijvoorbeeld belangrijke bestemmingswijzigingen) en dus niet als een automatisme bij een initiatief na de opmaak van een structuurplan. Om tot dergelijke ambitieuze, realistische en zuinige planning te komen, bevelen we ook aan om in het uitwerken van een nieuw ruimtelijk beleidsplan gebruik te maken van inzichten vanuit beleidsplanning. Het formuleren van een sterke en wervende visie, doorvertaald in een beperkt aantal strategische doelstellingen en SMART¹-geformuleerde operationele doelstellingen, waaraan middelen en een werkbare en meetbare set van indicatoren gekoppeld worden, zijn hierbij essentieel.

(d) om het debat en de aanpak te verbreden van de ambtelijk-bestuurlijke arena naar andere belanghebbenden in de samenleving enerzijds en het stroomlijnen van de publieke zijde anderzijds. Ruimtelijke planning moet nog meer een openlijk, levendig maatschappelijk debat zijn dat professioneel gemanaged wordt - zonder evenwel te denken dat daaruit steeds consensus of overeenstemming zal voortvloeien - waarin de publieke spelers zelf onderling sterker inzetten op een betere afstemming en samenwerking met het oog op een harmonisering van de publieke positie in dat debat. Dit vraagt om een betere afstemming tussen administraties onderling en om beleidsmakers die kleur bekennen en keuzes durven maken en daar vervolgens consequent aan vasthouden.

(e) om te investeren in een betere kennisinfrastructuur. Deze kennisinfrastructuur omvat idealiter een aantal elementen. Ten eerste is er nood aan het beter ontsluiten en verbinden van relevante informatie voor het ruimtelijke beleid (zoals een geïntegreerde en breed toegankelijke ruimtelijke databank). Ten tweede bepleiten we de ontwikkeling van een onafhankelijk kenniscentrum met voldoende continuïteit en kritische massa dat (mee) instaat voor een systematische monitoring van ruimtelijke ontwikkelingen, om op basis daarvan input te leveren voor beleidsvorming en te helpen in het bewaken van de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Ten derde omvat een kennisinfrastructuur volgens ons ook de nodige initiatieven (onder meer op het vlak van opleidingen) voor het actualiseren van het profiel van de ruimtelijke planners in functie van de nieuwe noden en inzichten. Het doel hiervan is om de mensen die het ruimtelijk beleid moeten waarmaken op het terrein, beter te wapenen voor hun taken.

¹ Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdsgebonden.

Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk bespreken we de door ons gehanteerde onderzoeksaanpak. Door het uitleggen van onze onderzoeksaanpak kan de betrouwbaarheid en geldigheid van ons onderzoek immers door de lezer beoordeeld worden (Wolcott, 2001).

De betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek is gebaseerd op een voldoende uitvoerige beschrijving van wat de onderzoekers gedaan hebben, welke methoden ze gebruikt hebben en hoe ze die toegepast hebben. De betrouwbaarheid gaat met andere woorden over de manier waarop gegevens verzameld zijn.

Naast een betrouwbare dataverzameling is een tweede aandachtspunt de mate waarin de onderzoekers een juiste weergave van de ‘gebeurtenissen’ geven. De zogenaamde interne validiteit van de gegevens betreft met andere woorden de mate waarin met enige zekerheid vastgesteld kan worden dat bijvoorbeeld uitspraken in interviews goed weergeven wat er bij de betrokkenen leeft. De vraag is dan in welke mate de gegevens een goede weergave zijn van datgene wat zich in de praktijk feitelijk afspeelt. Door te beschrijven wat in focusgroepen en interviews naar voren komt en te interpreteren vanuit hun gezichtspunt, alsook de principes van holisme en contextualiteit te volgen (zie hieronder), versterkt de interne validiteit. We verwijzen in dit verband ook naar de triangulatie, waarbij de onderzoekstriangulatie aanleiding geeft tot een onderlinge overeenstemming over de gegevens, de zogenaamde ‘intersubjectiviteit’ (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996, zie hieronder). Tot slot is er het thema van de externe geldigheid: in welke mate zijn conclusies generaliseerbaar of overdraagbaar naar vergelijkbare situaties? De problematiek van externe geldigheid is in deze opdracht niet van toepassing: we vergelijken de RSV-praktijk niet met andere praktijken, andere sectoren of andere landen.

Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. Het eerste deel legt uit hoe we de opdracht volgens de beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering hebben uitgewerkt. We bespreken met andere woorden het conceptueel kader dat onze leidraad vormde voor het uitvoeren van deze opdracht. In het tweede deel bespreken we de concrete onderzoeksmethodologie: we leggen uit hoe en welke data werd verzameld en hoe deze werd geanalyseerd. In het derde deel bespreken we de ‘governance’ van de onderzoeksopdracht: de interne werkrelatie van het team, interactie met de opdrachtgever en met de stakeholders. In het vierde deel bespreken we de nood aan verdere afbakening of ‘scoping’ en hoe we dit in de verschillende inhoudelijke hoofdstukken aan bod laten komen.

1. Een beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering op maat van het RSV

In de praktijk gebeurt evaluatie vanuit verschillende motieven. De motieven zijn doorgaans terug te brengen tot het volgende kwartet: (a) het ondersteunen van beleidsplanning, (b) het verbeteren van de beleidsuitvoering, (c) het afleggen van verantwoording en (d) beleidsleren (De Peuter, De Smedt en Bouckaert, 2007; Stern, 2004). Deze motieven sluiten elkaar niet uit, ze kunnen met andere woorden ook gecombineerd aan de basis liggen van een evaluatie.

Uit onze lezing van deze evaluatieopdracht, i.c. de vijf centrale evaluatievragen geformuleerd in het bestek (ARP/2009/06), concludeerden we dat deze ex post evaluatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) vanuit meerdere motieven is ingegeven, maar in de eerste plaats met het oog op beleidsleren. In tweede instantie beoogt de opdrachtgever een insteek door middel van aandachtspunten en beleidssuggesties voor een volgend ruimtelijk beleidsplan en daarmee gekoppeld het verbeteren van de beleidsuitvoering.

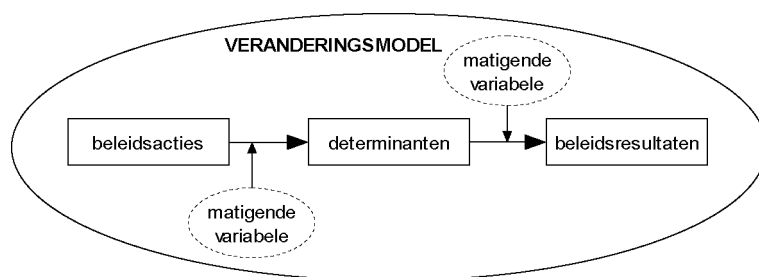
In functie van deze motieven voor de beleidsevaluatieopdracht en vertrekkende vanuit de vijf onderzoeksvragen uit het bestek, hebben we als evaluatieteam een beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering voorgesteld en gevolgd. We lichten de essentie van deze aanpak hieronder toe.

Het *concept beleidstheorie* staat in deze benadering centraal, zijnde de logica die beleidsmakers opbouwen en volgen bij het uitwerken van beleidsdoelstellingen en maatregelen / instrumenten. Een alternatieve benaming is ‘interventielogica’ (Chen, 2005; Donaldson, 2003).

Het gaat meer bepaald om assumpties en redeneringen met betrekking tot de aard en oorzaken van een beleidsproblematiek en hoe het beleid daarop kan inspelen om uiteindelijk gewenste veranderingen te bewerkstelligen. Daarbij bevat een beleidstheorie ook stellingnames over de implementatie van het beleid, met andere woorden over de organisatie van de beleidsuitvoering, in functie van de gekozen maatregelen en instrumenten die worden ingezet om de gewenste verandering na te streven.

Schematisch kan een beleidstheorie worden vertaald in een veranderingsmodel die de gewenste verandering door toedoen van de interventie weergeeft, maar ook de context in beeld brengt. Een generiek veranderingsmodel wordt weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1. Veranderingsmodel als generieke beleidstheorie



Een veranderingsmodel bevat vier types van componenten:

- **Beleidsacties** stemmen overeen met de output van het beleid, in dit geval dus de beleidsacties zoals geformuleerd in het RSV. Bij beleidsplanning kunnen de beleidsacties geformuleerd worden aan de hand van zogenaamde operationele doelstellingen. Ze sluiten aan bij de instrumenten die het beleid zal hanteren.
- De **beleidsresultaten** stemmen overeen met de verwachte (lees: gewenste) effecten van het beleid (i.c. het RSV en ruimtelijke ordeningsbeleid). Ze zijn op te delen in effecten op korte en langere termijn. Bij beleidsplanning kunnen de beoogde beleidsresultaten of effecten geformuleerd worden aan de hand van zogenaamde strategische doelstellingen.
- **Determinanten** stellen een tussenliggende schakel voor: het zijn aangrijpingspunten waarop de interventie of het beleid wil inspelen om de gewenste beleidsresultaten te bereiken. Het zijn hefboomen die het beleid in beweging wil zetten. Deze elementen reflecteren dus vaak belangrijke beleidskeuzes die impliciet of expliciet werden gemaakt. In beleidsplannen worden ze niet altijd expliciet vermeld, maar deze evaluatiebenadering ambieert om ze zoveel als mogelijk wel in beeld te brengen.
- **Matigende factoren** kunnen de beoogde verandering en resultaten in de realiteit afremmen of bevorderen, afhankelijk van hun aard en hun aan- of afwezigheid. Ze kunnen dus een belangrijke verklarende kracht hebben waarom beoogde veranderingen en doelstellingen wel of niet bereikt werden. Het gaat om contextfactoren waarop het beleid minder vat heeft of om randvoorwaarden waarvoor wel zogenaamde flankerende maatregelen kunnen worden ontwikkeld.

Toegepast op het RSV benoemden we deze componenten in het begin van het onderzoek al indicatief.

De (beoogde) *beleidsresultaten* vinden we eerst en vooral terug in de *basisdoelstellingen* van het RSV:

- selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden. prioriteit naar zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur
- het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied
- het concentreren van economische activiteiten in die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur
- optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur waarbij de ruimtelijke condities worden gecreëerd voor het verbeteren van het collectief vervoer en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door openbaar vervoer.

Op een lager niveau werden ook beoogde beleidsresultaten geformuleerd *voor elke van de vier zogenaamde structuurbepalende componenten*: stedelijke gebieden, buitengebied, gebieden voor economische activiteiten en lijninfrastructuur. We verwijzen naar de in het RSV geformuleerde 'doelstellingen' en 'ontwikkelingsperspectieven' waaronder enkele beoogde 'trendbreuken', per structuurbepalende component.

De *determinanten* waar het RSV als geheel trachtte op in te spelen vinden we terug in de *ruimtelijke principes* van het RSV:

- gedeconcentreerde bundeling
- poorten als motor voor ontwikkeling
- infrastructuren als bindteken en basis voor locatie van activiteiten
- fysisch systeem ruimtelijk structurerend

Het gaat om de hefboomen die het RSV vooropstelt om tot de gewenste ruimtelijke structuur te komen.

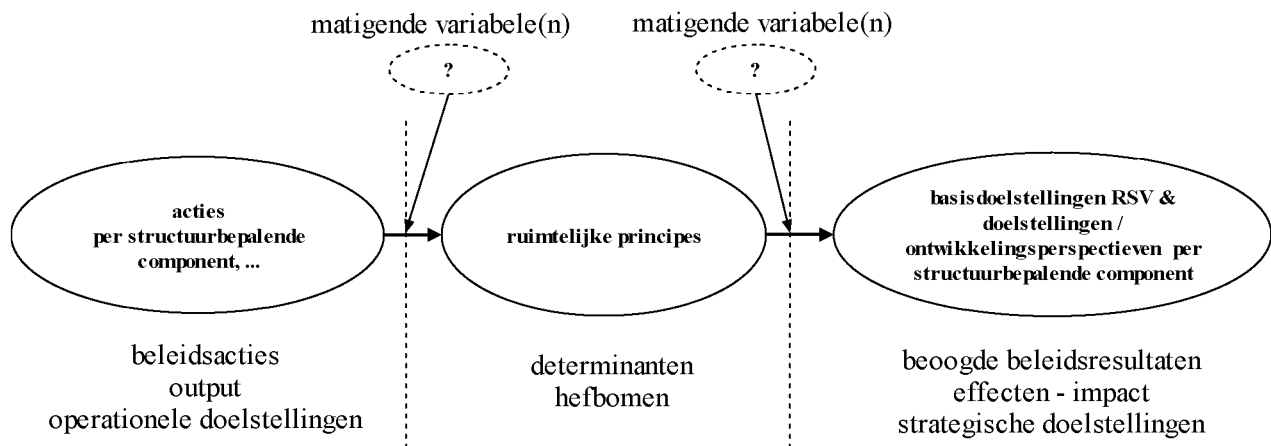
De *beleidsacties* werden in het RSV geformuleerd *voor elke van de vier structuurbepalende componenten*: stedelijke gebieden, buitengebied, gebieden voor economische activiteiten en lijninfrastructuur. Het gaat onder meer om de toepassing van gemeenschappelijke instrumenten zoals afbakeningen en selecties, extra stimulerende maatregelen voor één component, zoals strategische stedelijke projecten, stadsrenovatie en -vernieuwing, landinrichting, regulering van het bouwen in buitengebied, categorisering van wegen, e.d.

Daarnaast werden ook maatregelen voorzien met algemene draagwijdte, zoals het versterken van administraties in de verschillende bestuursniveaus en het vernieuwen van het wettelijk kader inzake het ruimtelijke ordeningsbeleid. De facto kan men deze ook beschouwen als randvoorwaarden die men vanuit het beleid wil creëren.

De *matigende variabelen* kunnen verband houden met bijvoorbeeld de mate van coördinatie tussen beleidsdomeinen of de afstemming van instrumenten (cf. randvoorwaarden) maar ook met (on)verwachte maatschappelijke veranderingen die zich al dan niet hebben doorgezet (cf. contextfactoren), e.d. Het verklarend deel van dit onderzoek is erop gericht om net deze factoren te identificeren en hun invloed in te schatten. Door verschillende factoren te mappen, heeft het evaluatieteam getracht om zo genuanceerd en helder mogelijk beleidsrelevante conclusies te formuleren.

Met andere woorden, de **beleidstheorie achter het RSV**, kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Figuur 2. Veranderingsmodel op RSV-niveau

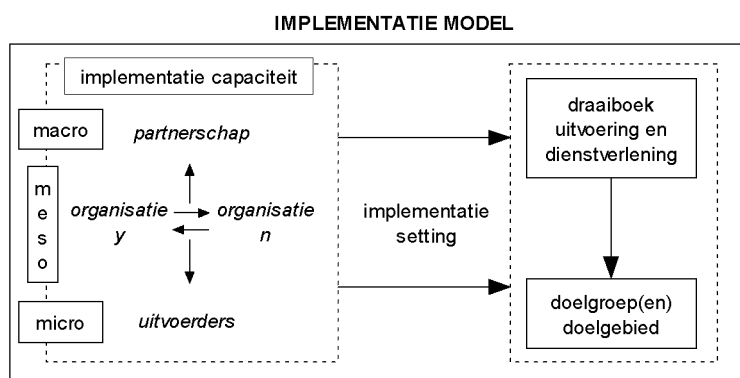


Het veranderingsmodel is gebruikt als kapstok en kader om de verschillende centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. Het kan bovendien niet enkel worden toegepast op het RSV als geheel, maar ook op lagere analyseniveaus zoals binnen een structuurbepalende component of een individueel instrument dat werd gehanteerd in de uitvoering van het RSV. Telkens keren immers dezelfde standaardvragen terug:

- Welke effecten en veranderingen werden beoogd?
- Waar wilde men met het beleid op inspelen?
- Welke acties werden ondernomen, welke instrumenten werden toegepast?
- Wat waren remmende of stimulerende factoren voor het realiseren van de veronderstelde causale keten van *acties* → *determinanten / hefboomen* → *gewenste beleidsresultaten* in de praktijk?

Een beleidstheorie kan ook uitspraken doen over de implementatie van het beleid. Dit aspect kan schematisch worden weergegeven, een zogenaamd implementatiemodel, weergegeven in Figuur 3.

Figuur 3. Implementatiemodel als onderdeel van een beleidstheorie



Onderzoek naar implementatie kan zich toespitsen op implementatiecapaciteit waarbij drie analyseniveaus kunnen worden onderscheiden. Op microniveau gaat het om individuele actoren of

beleidsuitvoerders. Op mesoniveau kijken we naar organisaties of besturen met een taakstelling in het ruimtelijke orderingsbeleid. Op macroniveau is de horizontale en/of verticale samenwerking tussen organisaties en besturen het voorwerp van analyse.

De implementatiesetting zal verschillen naargelang de beleidsactie of het instrument dat wordt ingezet. De analyse van de implementatie kan zich ook toespitsen op concrete processen van uitvoering en de toepassing van instrumenten, maar ook naar de wijze waarop doelgroepen of doelgebieden werden benaderd.

Het basisidee is dat de toepassing van een uitgewerkt implementatiemodel het veranderingsmodel 'in beweging' kan zetten.

In de context van deze evaluatieopdracht krijgt implementatie aandacht in het kader van verschillende onderzoeksvragen. Onderzoeksvraag 1 betreft de realisatie van de vooropgestelde trendbreuken en doelen. Onderzoeksvraag 2 betreft het instrumentarium. Onderzoeksvraag 3 focust op horizontale afstemming en wisselwerking in het kader van beleidsplanning op Vlaams niveau tussen beleidsdomeinen. Onderzoeksvraag 4 heeft betrekking op afstemming en taakverdeling tussen de Vlaamse overheid, de provinciale overheden en de gemeentelijke overheden in het kader van ruimtelijke beleidsplanning (met name de dubbele planstructuur met ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen), ook vanuit een capaciteitsperspectief. Onderzoeksvraag 5 is geen implementatievraag op zich, maar eerder een vraag met betrekking tot een cruciale matigende metafactor om de mate van implementatie te kunnen verklaren.

Binnen het bestek van deze opdracht kreeg de werking van instrumenten op hoofdlijnen bijzondere aandacht doorheen het onderzoek. Hoewel diepgaande case studies van concrete toepassingsprocessen van individuele instrumenten en hun interacties met doelgroepen of -regio's ongetwijfeld een nog rijker en genuanceerder beeld kunnen opleveren, lieten de onderzoeksmiddelen en -tijd dergelijke diepgaande analyse niet toe. Capaciteitsaspecten zijn voorts als randvoorwaarden voor de uitvoering van het beleid meegenomen.

Veranderingsmodel als analysekader

Een ex post evaluatie heeft baat bij het in kaart brengen en afbakenen van het te evalueren beleid in een eerste stap. Dit geldt in het bijzonder voor onderzoeksvraag 1, waar de beleidsdoelstellingen van het RSV centraal staan. Het expliciteren van de achterliggende beleidstheorie of -logica vormde dan ook het vertrekpunt voor het structureren van deze retrospectieve evaluatie (reconstructie ex post). Deze afbakening of zogenaamde 'scoping' wordt in meer detail besproken in het hoofdstuk waarin over onderzoeksvraag 1 gerapporteerd wordt. Voor de overige onderzoeksvragen volgen we een gelijkaardige opbouw: eerst komt de 'scoping' aan bod, vervolgens rapporteren we vaststellingen, matigende factoren & verklaringen, en onze suggesties voor het ruimtelijk beleid.

De beleidstheorie werd gereconstrueerd voor het RSV als geheel, per structuurbepalende component of nog per actie of instrument in relatie tot een deelaspect van het RSV, naargelang het analyseniveau dat functioneel bleek voor de onderzoeksvraag in kwestie.

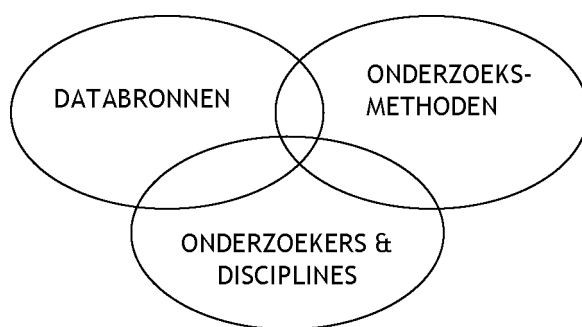
Het schema van het veranderingsmodel is echter bij elke van de vijf onderzoeksvragen verder geconcretiseerd en ingevuld om de focus van de onderzoeksvraag en de uitgevoerde analyse te duiden. Het schema van het veranderingsmodel fungeert dus tegelijk als algemeen analysekader voor elk van de onderzoeksvragen.

2. Een ‘multi-method’ aanpak voor dataverzameling en -analyse

Binnen de hoger beschreven evaluatiebenadering als conceptueel kader hebben we een zogenaamde ‘multi-method’ aanpak gevolgd, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve technieken en databronnen benut werden om de geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden. Het evaluatieteam is van oordeel dat deze combinatie van technieken garant staat voor een accurate analyse en beleidsrelevante conclusies ten aanzien van de geformuleerde onderzoeksvragen. In dit type onderzoek hangen de kwaliteitsgaranties immers samen met de graad van zogenaamde triangulatie. Triangulatie betekent dat via verschillende sporen en perspectieven een vraagstuk wordt benaderd om tot zo accuraat mogelijke vaststellingen en conclusies te komen (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996).

Er werd in dit onderzoek gebruik gemaakt van datatriangulatie, onderzoekstriangulatie en methodische triangulatie. Het principe van kwalitatief onderzoek is immers dat hoe hoger de mate van triangulatie is, hoe hoger de kwaliteit van het onderzoeksproces en de -resultaten is. De door ons gevolgde aanpak omvat dus de drie grote triangulatievormen die in de methodologische literatuur voorgeschreven worden (Denzin, 1989; Flick, 1998).

Figuur 4: Drie vormen van triangulatie



De **eerste vorm van triangulatie is methodisch** en omvat het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden (Silverman, 2004). Enerzijds werd in belangrijke mate beroep gedaan op verschillende **kwalitatieve onderzoeksmethoden**. Het is immers duidelijk dat, gezien de onderzoeksvragen en -doelstellingen, het grootste ‘gewicht’ naar kwalitatieve informatie gaat. Dergelijke informatie laat ons toe om bijvoorbeeld voor onderzoeksvraag 1 ook aandacht te hebben voor factoren die van belang zijn als randvoorwaarden en contextfactoren, als verklaringsgronden voor de al dan niet gerealiseerde trendbreuken en doelstellingen, en we nemen zo ook de bredere beleidscontext mee in de analyse. De gebruikte kwalitatieve onderzoekstechnieken betreffen documentanalyses, semi-gestructureerde elite-interviews, focusgroepen en expertenpanels. De verschillende technieken voor kwalitatieve bevraging richtten zich naar een waaier van stakeholders. We gaan hier dadelijk nog verder op in.

De kwalitatieve methodiek van data-analyse is daarbij eveneens van belang. De analyse startte met het oog op informatieselectie: informatie uit verschillende bronnen werd geselecteerd op basis van de vraag ‘in welke mate kan deze informatie ons helpen om een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen?’ Niet-relevante informatie werd vervolgens buiten beschouwing gelaten. Vervolgens hebben we de weerhouden relevante informatie, in de mate van het mogelijke, zoveel als mogelijk gecategoriseerd via de vijf individuele onderzoeksvragen en de concepten van de beleidstheorie (beleidsacties, resultaten, determinanten, matigende factoren). Dit proces wordt in de methodologische literatuur ‘coderen’ genoemd (Miles & Huberman, 1994). In dit analytisch

proces werd ook aandacht besteed aan informatie die horizontaal over de vijf onderzoeksvragen heen relevant leek en werd expliciet aandacht besteed aan informatie met mogelijke relevantie voor het formuleren van aanbevelingen voor het ruimtelijk beleid en de opvolger van het RSV.

De kwaliteit van deze codering werd gegarandeerd door een getrappt proces waarin onderzoekers onafhankelijk van elkaar (zie onderzoekstriangulatie hieronder) handmatig labels toekenden en vervolgens met elkaar confronteerden en bediscussieerden, om vervolgens opnieuw te ordenen, te selecteren, en te aggregeren (Silverman, 2004). Dergelijke coderingen omvatten dan zogenaamde 'fragmenten' over bv. de 60/40, over categorisering, over de planningsrol van de gemeenten, enz. Belangrijke kapstokken voor deze ordening waren causaliteit (bv. matigende/verklarende variabelen mbt tot draagvlak) en ordening in de tijd (bv. fragmenten uit de periode van totstandkoming RSV vs. fragmenten over implementatietraject en stand van uitvoering anno 2010). Het coderingsproces is in functie van het gewenste abstractieniveau en de beschikbare onderzoekstijd uitgevoerd.

Anderzijds werd gebruik gemaakt van **kwantitatieve methoden**, voor zover dit relevant was voor de gestelde onderzoeksvragen en voor zover dit in de afweging met de nood aan kwalitatieve informatie, binnen de beschikbare onderzoeksmiddelen en -tijd mogelijk was. De **kwantitatieve data** werd dus verzameld voor zover deze beschikbaar, betrouwbaar en relevant bleek. Vanuit de hoger beschreven benadering kon gericht worden geïdentificeerd welke kwantitatieve informatie relevant was in functie van de evaluatiebehoeften. In overleg met de opdrachtgever werd voorts gezocht naar de best mogelijke en beschikbare datasets. Daarom hebben we ons in hoofdzaak beperkt tot het analyseren van een aantal bestaande datasets. Binnen het bestek van deze opdracht was het niet mogelijk om een ruime extra kwantitatieve dataverzameling te organiseren vanuit het onderzoeksteam.

De **tweede vorm van triangulatie** is deze op het vlak van de **databronnen: verschillende types van informatie** werden verzameld en geanalyseerd. Het gebruik van verschillende types van informatie bleek immers noodzakelijk vanuit de onderzoeksvragen. Bepaalde facetten van de vraagstelling nopen tot het verzamelen van beschrijvende informatie met betrekking tot een stand van zaken of evoluties. Andere aspecten van de vraagstelling peilen naar inzichten en dus naar verklarende informatie-elementen. De mix aan kwantitatieve en kwalitatieve technieken stelde ons in staat om uiteenlopende functies voor kennisvergarig te dienen: overzicht en inzicht, vergelijken en verkennen, beschrijven en verklaren, deductief en inductief. Daarmee volgt het onderzoeksteam een denkspoor dat ondertussen als 'mainstream' kan worden beschouwd in de onderzoeks- en evaluatiepraktijk, namelijk dat kwantitatieve en kwalitatieve informatie als onderling complementair moeten worden benaderd en gehanteerd (Berg, 1995). Deze triangulatie betreft zowel het confronteren van kwalitatieve als kwantitatieve informatie, maar eveneens van verschillende vormen van kwalitatieve informatie onderling. Concreet werden bijvoorbeeld informatie uit interviews, focusgroepen en schriftelijke bronnen gecombineerd en geconfronteerd met elkaar. De bevraging van stakeholders werd teruggekoppeld naar de documentenanalyse en vice versa. Uitspraken van respondenten werden getoetst aan inzichten in de wetenschappelijke en praktijkgerichte literatuur. Omgekeerd werden inzichten uit het literatuuronderzoek verwerkt in de bevragingen.

De **derde vorm van triangulatie** die we toegepast hebben als kwaliteitsborging is de zogenaamde **onderzoekstriangulatie** (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Het evaluatieteam bestond uit mensen met een verschillende inhoudelijke expertise en komend vanuit verschillende disciplines: politicologie & bestuurskunde, sociologie, stedenbouw & planning, geografie, die elk een eigen en deels unieke kijk op de thematiek inbrengen en zo de analyse onderling verrijken. Het onderzoeksteam putte uit verworven inzichten in verschillende relevante wetenschappelijke deelterreinen van de beleids- en bestuurskunde zoals strategische planning en beleidsontwikkeling, beleidsevaluatie, beleidsanalyse, overheidsmanagement en interbestuurlijke relaties. Daaraan werd wetenschappelijke en praktijkgebaseerde sector kennis gekoppeld, voornamelijk met betrekking tot ruimtelijke ordening maar ook bijvoorbeeld wonen, mobiliteit en milieu. De samenwerking tussen de partners creëerde synergie vanuit een multidisciplinaire achtergrond voor het verzamelen van informatie, het uitvoeren van de analyses, het formuleren van bevindingen en conclusies en de vertaalslag naar gerichte beleidsrelevante aanbevelingen. Zo werden bijvoorbeeld de initiële

documentanalyse en de interviews en focusgroepen uitgevoerd door verschillende leden van het onderzoeksteam, waarna bevindingen werden samengebracht en vergeleken.

Een verdere versterking van onderzoekstriangulatie werd gerealiseerd door het betrekken van buitenlandse expertise die o.m. de Vlaamse onderzoeksblik kon verruimen op basis van inzichten in de ruimtelijke beleidsproblematieken in het buitenland. Deze interne klankbordrol werd gegarandeerd door de Nederlandse academische partner binnen het onderzoeksteam. Deze toetsing gebeurde doorlopend tijdens het ganse evaluatieproces: bij het bepalen van de focus van de dataverzameling en -analyse, het uitwerken van schema's voor de bevraging van stakeholders, bij het valideren van de analyseresultaten en ook in het vorm geven van de conclusies gebaseerd op de analyses met een prospectieve kijk naar de ontwikkeling van een nieuw ruimtelijk beleidsplan en tot slot bij de redactie van dit eindrapport.

De **drie vormen van triangulatie** werden **gecombineerd ingezet, zowel bij dataverzameling als -analyse** (Coffey & Atkinson, 1996). Bij dataverzameling werden focusgroepen en interviews zoveel als mogelijk begeleid/afgenomen door onderzoekers van verschillende entiteiten en met verschillende achtergronden. In het proces van data-analyse werd informatie door onderzoekers onafhankelijk van elkaar geanalyseerd en werden de individuele analyses vervolgens met elkaar geconfronteerd om er de gemeenschappelijke elementen en inzichten uit te distilleren en daarop verder te werken. Wanneer een element door de verschillende onderzoekers apart werd opgepikt, werd dit verder meegenomen in het onderzoek. Indien een element door één onderzoeker werd opgepikt, werd dit kritisch besproken in het teamoverleg en indien alsnog van belang gevonden, verder onderzocht (bv. door tweede lezing van bronnen of het opzoeken van bijkomende informatie). Aandachtspunten op basis van afzonderlijke bevragingen werden dus door meerdere onderzoekers eerst apart opgelijst en nadien samengebracht, vergeleken en besproken. Zo realiseerden we de zogenaamde 'intersubjectiviteit', die het risico van het doorwegen van persoonlijke opvattingen van een individuele onderzoeker tegengaat door het confronteren van interpretaties van verschillende onderzoekers (Schwandt, 2000).²

Ook binnen de stakeholderbevraging werd gewerkt met valideringstoetsen. Zo werden bijvoorbeeld elementen uit de bevraging van actoren uit het middenveld hernomen als 'topic' voor de interviews met sectorale ambtelijke actoren. Deze analytische triangulatie werd voorts ook in de mate van het mogelijke aangevuld door toetsing van de inzichten aan het werkveld zelf (Silverman, 2004). Dit gebeurde enerzijds via het expertenpanel ruimtelijke ordening en anderzijds via de klankbord- of begeleidingsgroep, beiden samengesteld in overleg met de opdrachtgever.

Belangrijk om aan te geven is ook dat dergelijk evaluatieonderzoek een **iteratief proces** is (Miles & Huberman, 1994). Dit betekent dat we vertrekkend vanuit de onderzoeksvragen een strategie voor dataverzameling opzetten en dat er op de gradueel verzamelde data als het ware verschillende rondes van analyse werden uitgevoerd. Er is met andere woorden niet één grote empirische fase die gevolgd wordt door één analytische fase, dataverzameling en -analyse wisselden elkaar echter voortdurend af. Zo konden immers bepaalde initiële inzichten verder uitgespit worden en waren bijsturingen in de dataverzameling en -analyse mogelijk.

² Intersubjectiviteit zoals omschreven door Baarda, de Goede & Teunissen (1996:100): "Er wordt [...] gewerkt met verschillende onderzoekers in teamverband. Dat heeft mede tot doel de onderlinge overeenstemming tussen onderzoekers over de gegevens te verhogen. Dit streven naar overeenstemming tussen onderzoekers over datgene wat er in de praktijk aan de hand is, wordt 'intersubjectiviteit' genoemd".

Over de schriftelijke bronnen

We hebben een zo ruim mogelijk scala aan schriftelijke bronnen aangeboord. We vertrokken van een aantal basisdocumenten van en over het RSV en deze zijn vervolgens via de sneeuwbalmethode - op basis van de inhoud van bron A op zoek gaan naar bron B en zo verder - en volgens de noden tijdens de analyse verder aangevuld waar mogelijk en wenselijk.

De schriftelijke bronnen omvatten onder meer de in de alfabetisch geordende literatuurlijst opgenomen boeken, tijdschriftartikels, beleidsdocumenten, rapporten, enz. Deze bronnen werden verzameld vanuit eigen inzichten van het evaluatieteam, vanuit suggesties van de opdrachtgever, vanuit scanning van literatuurlijsten van initiële bronnen, en vanuit suggesties door geïnterviewden en focusgroepen. Een deel van deze bronnen werden ook via internetzoeken verzameld.

Voor de vragen met een kwantitatieve lading of waar cijfermatige onderbouwing mogelijk is, zijn cijfers en databanken zoveel als mogelijk geanalyseerd. Aangezien de vragen echter voornamelijk kwalitatief van aard zijn, is in verhouding meer energie in niet-kwantitatieve bronnen geïnvesteerd.

De verzamelde literatuur is steeds beoordeeld op de relevantie voor het onderzoek (bv. elementen mbt draagvlak, instrumentarium, ...) en op de aard (bv. sectoraal standpunt, wetenschappelijk rapport, beleidsdocument, ...). Bij het omgaan met de schriftelijke bronnen zijn dus de nodige voorzorgsmaatregelen gehanteerd om zoveel als mogelijk te objectiveren en de intersubjectiviteit mogelijk te maken. Er is expliciet gekeken naar de aard van bronnen (bv. persoonlijk of publiek), context van het document (bv. jaartal), mogelijke selectiviteit & positie van auteurs (bv. betrokkenheid van auteur bij totstandkoming RSV). Zowel de mix van schriftelijke bronnen, het combineren met mondelinge bronnen en analyse door verschillende onderzoekers garanderen een juist gebruik van de schriftelijke bronnen in het kader van deze opdracht.

Concreet werden de schriftelijke bronnen gecentraliseerd bij één onderzoekspartner, die vervolgens instond voor het eventuele digitaliseren en verspreiden van de informatie aan de overige onderzoekspartners. Vanuit de triangulatiegedachte werd in een eerste ronde één onderzoeker aangesteld om enkel de literatuur te analyseren, zonder kennis van de informatie uit de mondelinge bronnen. Deze onderzoeker bracht elementen per onderzoeksvraag, per beleidsevaluatieconcept en horizontaal over deze lijnen en met oog voor de tijdsdimensie bij elkaar. Andere onderzoekers vertrokken van een aantal basisbronnen en analyseerden vervolgens een aantal mondelinge bronnen, met dezelfde conceptuele bril. Na deze eerste ronde werd het werk van de literatuuronderzoeker geconfronteerd met het werk van de andere onderzoekers, om zo te bepalen welke aspecten zowel uit de schriftelijke en mondelinge bronnen naar voren kwamen en waar nog hiaten in de beschikbare kennis zaten die verder onderzocht werden in volgende rondes.

Een onderzoeksaanbeveling die we naar aanleiding van deze opdracht overigens wensen te formuleren, is de suggestie om een databank voor ruimtelijk onderzoek te creëren. Dergelijke databank zou in een lichte vorm een soort allesomvattende bronnenlijst kunnen betekenen die elektronisch publiek toegankelijk is, met een trefwoordenregister en link naar de plaats waar de bronnen gelokaliseerd zijn. In een zwaardere vorm wordt dergelijke databank bijvoorbeeld een volledig gedigitaliseerd archief van bronnen, zodat onderzoekers maar ook overheden veel sneller relevante informatie kunnen opzoeken.

Over de interviews

Gezien de voorliggende vragen en de beschikbare onderzoeksmiddelen en -tijd, werd geopteerd om semigestructureerde elite-interviews af te nemen (Baarda, De Goede & Van der Meer-Middelburg, 2007). Er is met andere woorden vooral gesproken met mensen die een zeker helicopter- of expertenbeeld over de thematiek hebben en die op strategisch niveau (vandaar het begrip 'elite') met de thematiek in contact komen. We richtten ons naar goed geïnformeerde personen die vanuit hun deskundigheid met betrekking tot de voorliggende vragen geacht werden om relevante elementen aan te reiken. De initiële lijst van mogelijk te interviewen personen werd in overleg met

de opdrachtgever opgesteld en later door de onderzoekers aangevuld waar dat noodzakelijk bleek. De lijst is opgenomen in bijlage.

Er is in overleg met de opdrachtgever ook vanaf het begin beslist om geen volledige representativiteit van sectoren, types van actoren, e.d. na te streven, maar als eerste selectie criterium de verwachte relevante inzichten van een respondent te hanteren. De selectie is met andere woorden beleidstheoriegedreven gebeurd, dit wil zeggen dat respondenten in functie van de verwachte kennis/expertise over/in het RSV geselecteerd werden met het oog op het aanreiken van elementen om de beleidstheorie te reconstrueren en om tot aanbevelingen te komen. Dit neemt niet weg dat we wel gewaakt hebben over voldoende variatie in de ‘achtergrond’ van de geïnterviewden (bv. verschillende sectoren, verschillende niveaus, zowel politieke, ambtelijke als middenveld- en wetenschappelijke actoren).

Het semi-open karakter van dergelijke interviews betekent dat er steeds ruimte voorzien werd om geïnterviewden toe te laten bijkomende elementen aan te reiken, ook expliciet op het einde met de vaste slotvraag: ‘wenst u nog iets aan dit gesprek toe te voegen?’. Vanuit het idee van het reconstrueren van de beleidstheorie, het identificeren van matigende variabelen en het beleidsleren vertrokken de interviewers immers niet vanuit de assumptie dat zij op voorhand reeds over alle informatie beschikten en dat er dus nieuwe elementen konden aangebracht worden vanuit het werkveld.

Daarbij vormden de vijf onderzoeksvragen steeds de kern van de interviewleidraden. In functie van de respondent zijn echter verschillende klemtonen gelegd (bv. in interviews met mensen uit sectorale administraties werd meer aandacht besteed aan de link van RSV & instrumentarium met hun eigen plannen en instrumenten) en/of werden specifieke deelvragen toegevoegd (bv. in interviews met mensen uit sectoren steeds expliciet de vraag wat zij denken dat hun sector verwacht van een ruimtelijk beleid(-splan)). Hierdoor wordt de focus consistent gehouden, zowel inhoudelijk als in de manier van bevraging (Silverman, 2004). Anderzijds laat deze werkwijze toe dat aandachtspunten ‘bottom-up’, vanuit de respondenten, kunnen worden aangebracht tijdens de gesprekken; zo vermijdt men een te enge bandbreedte van de analyse en het mislopen van relevante verklarende factoren in het licht van de onderzoeksvragen. De interviewers hebben tot slot beschrijvend en interpreterend gewerkt, maar daarbij ook actief doorgevraagd naar onderbouwing (bv. illustratie met voorbeelden, geschreven bronnen) van door geïnterviewden gedane uitspraken (Wengraf, 2004).

Het aantal interviews is ook gekoppeld aan het principe van inhoudelijke verzadiging: als tijdens het iteratief proces blijkt dat de reeks van interviews steeds minder nieuwe elementen oplevert, dan kan de interviewreeks beëindigd worden. We stellen vast dat we tot dergelijke verzadiging gekomen zijn binnen de grenzen van de onderzoeksvragen (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Voor alle duidelijkheid: daarmee beweren we niet dat er geen relevante personen meer zijn of dat onze antwoorden allesomvattend zijn, maar wel dat we binnen de klijntlijnen van deze opdracht en de afbakening van de aanpak per onderzoeksvraag voldoende elementen hebben gevonden om de vragen op het voorziene abstractieniveau voldoende te kunnen beantwoorden.

Respondenten werden steeds gevraagd om hun medewerking via een gestandaardiseerd e-mailbericht. De geïnterviewden zijn daarbij niet benaderd als officiële woordvoerders van hun organisatie of sector, maar wel vanuit de verwachting dat ze relevante elementen vanuit hun ervaring met het RSV konden aanreiken. Bij positief antwoord werd vervolgens een afspraak gemaakt en het interview zelf zoveel als mogelijk in een tandem van onderzoekers afgenomen (zie onderzoekstriangulatie). Bij uitblijven of negatief antwoord werd telefonisch contact opgenomen om alsnog te proberen een interview tot stand te brengen. Het grote voordeel dat geïnterviewden ‘persoonlijk’ werden aangesproken bleek uit het feit dat de betrokken personen zich veel vrijer voelden om zich uit te spreken, al werd hun ‘persoonlijk’ verhaal natuurlijk ook stelselmatig gekoppeld aan de eigen organisatie of sector. Dit voordeel was volgens ons en de opdrachtgever groter dan het nadeel dat we op deze manier geen ‘officiële’ antwoorden van de betrokken organisaties en sectoren op de gestelde vragen hebben gekregen. Vanuit de optiek van beleidsleren is dergelijk nadeel niet problematisch, maar bij de voorbereiding van een nieuw ruimtelijk

beleidsplan is een actieve betrokkenheid van de organisaties en sectoren vanuit hun formele rol wel aan te bevelen.

Interviews werden zoveel als mogelijk opgenomen - soms weigerde de geïnterviewde dit of waren er technische problemen - en vervolgens werden interviewverslagen opgesteld. Op die manier konden alle onderzoekers de ruwe informatie uit interviews onafhankelijk van elkaar analyseren (Miles & Huberman, 1994).

Interviews werden zoveel als mogelijk individueel gehouden, zodat de respondent vrijuit en zonder beïnvloeding van andere respondenten kon antwoorden. In een aantal gevallen is om praktische redenen (bv. vraag van respondenten zelf, tijdswinst voor onderzoekers) echter toch een duo-interview of groepsinterview afgenomen. In de lijst van geïnterviewden is aangeduid wanneer personen samen geïnterviewd zijn.

Over de focusgroepen

Naast interviews en allerhande geschreven bronnen hebben we ook geopteerd voor het gebruiken van de methodiek van focusgroepen. Focusgroepen hebben in essentie drie kenmerken (Morgan, 1998, geciteerd in Scheepers, 2010). Ten eerste betreft het werken met focusgroepen een onderzoeksmethode die gericht is op het ontsluiten van informatie met behulp van vragen. Ten tweede zijn focusgroepen gericht en hebben bijgevolg een afgebakend onderwerp - in dit geval opgehangen aan de vijf onderzoeksvragen, met verschillende klemtonen naargelang de groep. Ten derde zijn focusgroepen een groepsdiscussie, waarbij de interactie tussen deelnemers belangrijk is. Dit laatste aspect komt voort uit het idee dat (a) de deelnemers elkaar ook stimuleren en prikkelen om elementen naar voren te brengen die in een bilateraal gesprek wellicht niet naar voren zouden komen en (b) ook om snel een beeld te krijgen van de mate waarin bepaalde inzichten verschillen of gelijk zijn bij een bepaalde groep en zo de validiteit versterken (Bloor, Frankland, Thomas & Robson, 2001).

Focusgroepen zijn enkel nuttig om de collectieve betekenissen, processen en normen in een groep of een organisatie aan het licht te brengen (Puchta & Potter, 2004). Daarom werden de focusgroepen enkel voor specifieke 'groepen' georganiseerd: de geselecteerde sectoren en de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag (zie lijst van focusgroepen in bijlage). Voor relevante sectoren waar een focusgroep, wegens de beperkte onderzoeksmiddelen en strakke timing, niet mogelijk of wenselijk bleek, werden interviews ter vervanging afgenomen. De interviews en focusgroepen zijn met andere woorden tot op zekere hoogte 'gestandaardiseerd' door het gebruik van een leidraad, die generiek de vijf vragen omvat maar ook specifiek een aantal deelaspecten in beeld bracht. Zo blijft de gegevensverzameling immers voldoende systematisch maar ook beheersbaar in functie van het vooropgestelde eindresultaat van deze opdracht.

Er werd steeds één onderzoeker als moderator aangesteld, om aan de hand van een focusgroepleidraad de groepsdynamiek te sturen en te controleren. Één onderzoeker werd daarnaast als verslaggever aangesteld. Naar analogie met de interviews, werd ook aan de focusgroepdeelnemers volgens de regels van de onderzoeksethiek vertrouwelijkheid gegarandeerd (Bloor, Frankland, Thomas & Robson, 2001, zie verder).

Bandbreedte van de mondelinge bronnen

Via interviews, focusgroepen en een expertenpanel werd aldus een brede waaier van stakeholders betrokken. De gevolgde evaluatiebenadering is ook inherent **participatief** in die zin dat de analyse voor de verschillende onderzoeksvragen in belangrijke mate werd gesteund op een bevraging van stakeholders in de RSV-context (en aanpalende beleidsdomeinen) en dit op verschillende bestuursniveaus maar ook in het maatschappelijk middenveld. Omdat de dataverzameling bij bepaalde stakeholders functioneel kon zijn voor het antwoord op meer dan één onderzoeksvraag en gelet op de beperkte uitvoeringstijd voor de opdracht, werd geopteerd voor een geïntegreerde benadering van de stakeholders over de onderzoeksvragen heen. Welke stakeholders werden aangesproken, in het kader van welke onderzoeksvragen, en op welk moment in het

evaluatieproces? Tabel 5 toont de geïntegreerde benadering door het evaluatieteam. Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven, vormt de bevraging van stakeholders niet de enige techniek werd toegepast in de fasen van dataverzameling en -analyse.

Volgende categorieën van respondenten werden bevraagd:

- grondleggers / auteurs van het RSV en/of voorbereidende stukken
- vertegenwoordigers van middenveldorganisaties uit de sectoren economie, wonen, milieu, mobiliteit, landbouw, toerisme en recreatie
- ambtelijke en politieke actoren uit lokale besturen en provincies
- actoren werkzaam in sectorale administraties (departementen / agentschappen) en/of kabinetten van belendende beleidsdomeinen
- experts ruimtelijke ordening (uit de publieke en private sector)

Tabel 5: Focus van de bevraging van stakeholders over de onderzoeksvragen heen

	OV 1: Doelstellingen en trendbreuken	OV 2: Instrumenten	OV 3: Relatie met andere beleidsdomein en	OV 4: Doorwerking naar andere beleidsniveaus	OV 5: Draagvlak
Expertenpanel I	X	X	(X)	(X)	X
Focusgroepen / interviews middenveld	X	X	X	(X)	X
Focusgroepen VVSG en VVP	(X)	X	(X)	X	X
Interviews administraties / kabinetten	X	X	X	(X)	X
Expertenpanel II	X	X	X	X	X

X = klemtoon tijdens de bevraging; (X) = geen klemtoon maar wel ruimte voor inductieve verwijzingen tijdens de bevraging

Gehanteerde onderzoeksethiek

Kwalitatief onderzoek brengt ook een aantal belangrijke ethische principes met zich mee. Het garanderen van vertrouwelijkheid is daarbij een cruciaal te volgen principe om medewerking te verkrijgen in onderzoek dat peilt naar gevoelige thema's, zoals het voorwerp van deze opdracht. We citeren letterlijk de ethische gedragscode van een kwalitatief onderzoeker (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996:34):

- “de onderzochten [*Noot: hiermee refereren we in dit onderzoek naar de geïnterviewden en focusgroepeelnemers*] dienen op vrijwillige basis aan het onderzoek mee te doen
- De anonimiteit van de onderzochten dient gewaarborgd te zijn & strikt persoonlijke gegevens worden niet aan derden verstrekt zonder toestemming van de onderzochten [*Noot voor dit en het volgende punt: in dit onderzoek werd aan onderzochten wel anonimiteit gewaarborgd met betrekking tot de inhoud van het gesprek, maar niet hun identiteit want een lijst van in dit onderzoek van geconsulteerde personen kunnen opnemen was wenselijk*]
- De door de onderzochte(n) verstrekte informatie mag geen schadelijke gevolgen hebben voor de onderzochte(n) zelf
- Je mag geen valse voorstelling van zaken geven over je onderzoek, tenzij er zwaarwegende argumenten voor zijn”

Voor onderwerpen die gevoelig liggen is het garanderen van vertrouwelijkheid cruciaal om het nodige vertrouwen te winnen bij respondenten, niet alleen om deel te nemen maar ook om zo open en eerlijk mogelijk te antwoorden op de gestelde vragen (Coontz, 1999).

Het risico dat bestaat in deze context, namelijk dat de garantie van vertrouwelijkheid een alibi gaat vormen voor respondenten om allerlei negatieve of gratuite en ongefundeerde uitspraken te doen, wordt vermeden door de eerder vermelde kwaliteitsbewaking via methodische, data- en onderzoekstriangulatie.

Voor de gedragscode tussen onderzoekers en opdrachtgever bestaan twee vuistregels: “*Enerzijds moeten de onderzoekers het onderzoek naar behoren uitvoeren en volgens de gebruikelijke methodische regels en werkwijzen. Anderzijds moeten resultaten en conclusies inzichtelijk en controleerbaar zijn*” (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996:34-35). Inzichtelijk en controleerbaar betekent concreet dat we als onderzoekers in de voorliggende rapportage duidelijk maken hoe we tot bepaalde inzichten gekomen zijn en hoe deze kunnen worden gekwalificeerd (Coffey & Atkinson, 1996).

De gegevens die we hanteren zijn zowel beschrijvend als interpreterend/begrijpend (Baarda, de Goede & Van der Meer-Middelburg, 2007). Ten eerste is er een beschrijvend element, namelijk hoe respondenten (maar ook documenten) een bepaald aspect formuleren: ‘respondent X stelt dat de RSV-uitvoering zo en zo in zijn sector is gebeurd’. Ten tweede is er een interpreterend element, namelijk begrijpen hoe respondent X tot die beschrijving komt - de onderzoeker interpreteert de gegevens vanuit het gezichtspunt van de betrokkene. Zowel het eerste als het tweede element is belangrijk: wat zijn volgens de betrokkene feiten en waarom zijn ze dat voor de betrokkene? Vervolgens wordt deze beschrijvende en interpreterende - maar dus nog steeds ruwe - informatie geconfronteerd met andere interviews, documenten, cijfers, enz. In die fase volgt met andere woorden de interpretatie van de onderzoekers van het hele scala aan beschikbare gegevens, dat uiteindelijk aangeeft tot de constructie van de onderzoekers die in dit rapport te lezen is.

Om in dit rapport duidelijk te maken wat de ‘waarde’ is van bepaalde tekstfragmenten uit onze constructie, werken we ook met twee soorten bronvermelding. De eerste soort bronvermelding is de klassieke literatuurverwijzing: door welke schriftelijke of kwantitatieve bronnen worden bepaalde stukken ondersteund? De tweede soort bronvermelding is de kwalificatie naar mondelinge bronnen, die waar nodig gradaties aangeven. Concreet gebeurt dat door het gebruik van passages als: ‘enkele geïnterviewden, sommige geïnterviewden, de meerderheid van de geïnterviewden, alle geïnterviewden’ of ‘een sector, enkele sectoren, alle onderzochte sectoren’ en varianten op dit

soort kwalificaties. Op deze manier trachten we de lezer voldoende houvast te bieden bij onze interpretatie van de ruwe informatie in functie van antwoorden op de onderzoeksvragen en het formuleren van beleidsaanbevelingen, al kan natuurlijk het hele analytische proces niet in detail herhaald en neergeschreven worden in dit rapport.

In kwalitatief onderzoek staan beschrijving en interpretatie van de onderzoeksthematiek immers voorop. Concreet gebeurt dit door het benoemen en ordenen van gegevens, zoals gedragingen, uitspraken, en tekstfragmenten uit relevante documenten (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). Kwalitatief onderzoek is met andere woorden steeds een constructie, waarbij de kwaliteitsbewaking (de 'validiteit') gebeurt door het in acht nemen van een aantal belangrijke principes (zie o.m. triangulatie). Indien onderzoekers deze principes in acht nemen, moet men ervan uitgaan dat het onderzoek 'juist' is. 'Juist' betekent dan dat de manier waarop tot bepaalde inzichten en aanbevelingen gekomen is, volgens de regels van de kunst is gebeurd. 'Juist' betekent echter niet dat ze als absolute waarheden gelden: naargelang verschillende invalshoeken, uitgangspunten, andere methoden gebruikt zouden worden of bijkomend onderzoek verricht zou worden, kan een resultaat anders zijn. Het resultaat van kwalitatief onderzoek is met andere woorden altijd een constructie van de onderzoekers en in die zin 'subjectief' te noemen (Coffey & Atkinson, 1996; Miles & Huberman, 1994).

Een belangrijk principe is ook dat kwalitatief onderzoek 'holistisch' van aard is. Concreet betekent dit dat het onderzoeksprobleem als een omvattend, samenhangend geheel benaderd wordt: we zoeken naar veel facetten en hun onderlinge samenhang om tot bevindingen te komen (Baarda, de Goede & Teunissen, 1996). We hebben ook expliciet aandacht besteed aan het gegeven van contextualiteit. Dit betekent dat we zoveel als mogelijk de historische en maatschappelijke context van het RSV en de uitvoering ervan mee hebben genomen. Concreet werd bijvoorbeeld bij focusgroepen en interviews expliciet gevraagd om sommige elementen te plaatsen in de tijdsgeest en inzichten die er ten tijde van de totstandkoming van het RSV leefden. Op deze manier wordt vermeden dat met de huidige bril de toenmalige situatie op een verkeerde wijze wordt geherinterpreteerd of herschreven.

Cruciaal in onderzoek is voorts het inperken en afbakenen van het onderzoek (White & Adams, 1994). Dit inperken betreft zowel de inhoud als het proces en hangt samen met tijdsplanning, onderzoeksbudget en bereikbaarheid/beschikbaarheid van bepaalde bronnen. De holistische aanpak is dus steeds begrensd, ook door de beschikbare onderzoeksmiddelen zoals mensen en tijd. In dit rapport nemen we daarom voor elke onderzoeksvraag een aparte paragraaf op om de afbakening of 'scoping' te duiden en zo aan te geven hoever we in deze holistische aanpak zijn kunnen gaan.

Deze inperking betekent dat dit onderzoek sowieso een aantal beperkingen kent. Concreet zijn het voorliggende thema en de vijf onderzoeksvragen onderzoekbaar op verschillende niveaus. In functie van de middelen en onderzoekstijd en de doelstellingen van de evaluatie (zie hoger), is in overleg met de opdrachtgever ervoor geopteerd om het onderzoek op een voldoende hoog abstractieniveau te houden. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat er wel benaderende uitspraken zijn over de doorwerking naar het gemeentelijke niveau, maar dat er geen diepgaande inhoudelijke of terreinanalyse, noch een representatieve schriftelijke bevraging is kunnen gebeuren van het lokale planningsbeleid. Hetzelfde geldt voor concrete afbakeningsprocessen van bijvoorbeeld regionaal stedelijk gebied: hoe interessant ook, valt de analyse op dergelijk gevalsniveau buiten het bestek van deze opdracht.

3. De 'governance' van het onderzoek

De technisch-organisatorische kant van de uitvoering van het onderzoek omschrijven we als de 'governance' van het onderzoek. De governance bevat drie delen: de werking van het evaluatieteam, de relatie met de opdrachtgever en de relatie met de stakeholders.

Evaluatieteam

Het evaluatieteam bestond uit de volgende leden van de vier partners:

- Joris Voets en Bart De Peuter - Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven)
- Brecht Vandekerckhove, David Broeckaert, Patrick Maes en Marie Le Roy - SumResearch
- Pascal De Decker en Wouter Bervoets - Sint-Lucas (WenK)
- Rob van der Heijden en Peter Blummel - Nijmegen School of Management (Radboud Universiteit Nijmegen)

Het evaluatieteam maakte bij het begin van de opdracht een aantal werkafspraken, op het vlak van onderzoeksaanpak, dataverzameling, data-analyse en rapportage. Naast veelvuldig e-mail en telefoonverkeer en overleg binnen de partners zelf, kwam het team op systematische basis fysiek samen voor teamoverleg.

De manier waarop het team dataverzameling en data-analyse op een zo kwalitatief hoogstaand mogelijke manier heeft proberen te organiseren, kon al voor een belangrijk deel afgeleid worden uit de voorgaande delen. Kernwoorden zijn multidisciplinariteit, teamwerk en kwaliteitsbewaking.

Elke partner heeft immers vanuit zijn eigen expertise een duidelijke rol kunnen vervullen (bv. SumResearch vanuit de expertise op het vlak van woonbeleid om de 60/40 te onderzoeken; het Instituut voor de Overheid vanuit de expertise rond beleidsevaluatiemethodiek om conceptuele labels aan te reiken), maar zowel ruwe informatie als de analyses zijn steeds uitgewisseld en op teamniveau voorgelegd en bediscussieerd. Dit rapport is met andere woorden geen loutere optelsom van een aantal werkpakketten, die door elke partner apart zijn uitgewerkt, maar zijn een gezamenlijk en gedeeld werkstuk. De mix van verschillende disciplines heeft naar ons eigen aanvoelen het onderzoek naar een hoger niveau kunnen tillen.

Bilateraal overleg met de opdrachtgever

Het overleg tussen het evaluatieteam en de opdrachtgever werd georganiseerd via een dagelijks bestuur. Dit dagelijks bestuur bestond concreet uit de projectleiders van de Vlaamse partners en twee ambtenaren van ARP. Dit dagelijks bestuur kwam in de eerste helft van het onderzoek samen (zie bijlage) om het onderzoeksopzet te bespreken en te verfijnen, in het bijzonder om de 'scoping' van de onderzoeksvragen te bespreken en om praktische afspraken met betrekking tot o.m. de te interviewen personen, mogelijke focusgroepen en beschikbare databronnen te bespreken. In de tweede helft is de communicatie, omwille van efficiëntieredenen, vooral via elektronische en telefonische weg verlopen.

Overleg met de stakeholders

Bijkomende procesmatige en inhoudelijke kwaliteitsbewaking werd georganiseerd via een breder forum, namelijk de zogenaamde klankbordgroep (ook 'begeleidingsgroep' geheten). Deze formule liet toe om naast vertegenwoordigers van de opdrachtgever ook andere stakeholders te betrekken bij het onderzoek, zoals vertegenwoordigers uit andere sectorale administraties, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) en academische experts uit binnen- en buitenland. De samenstelling van deze klankbordgroep en de vergadermomenten zijn opgelijst in bijlage.

4. Verdere toepassing van de methodiek & het belang van scoping

Dit hoofdstuk schetste de gevolgde methodiek op hoofdlijnen. In de inhoudelijke hoofdstukken is per onderzoeksvraag een methodische paragraaf toegevoegd die de nadere uitwerking en concrete toepassing in functie van de betrokken onderzoeksvraag - de zogenaamde 'scoping' - verder duidt.

Een belangrijk aspect dat voor elke onderzoeksvraag geldt, is de scoping ofwel de afbakening van de concrete analyse per onderzoeksvraag. Gelet op de beperkte uitvoeringstijd voor de onderzoeksopdracht (5 maanden) en het brede spectrum van de vraagstellingen, bleek deze scoping een onontbeerlijke eerste stap in het onderzoeksproces. In tegenstelling tot een ideaal onderzoeksscenario - wat zelden in de praktijk gerealiseerd kan worden - dienden dus keuzes en afwegingen te worden gemaakt. Als zodanig vormen deze keuzes beperkingen van het onderzoek. Door de keuzes te expliciteren, wordt echter helder waar de focus van deze beleidsevaluatie ligt.

De scoping gebeurde in samenspraak met het dagelijks bestuur. Er werd ook rekening gehouden met de suggesties terzake vanuit de klankbordgroep. De afbakening heeft deels betrekking op inhoudelijke aspecten, deels op de toepassing van technieken voor dataverzameling en -analyse. Het is belangrijk dat de lezer de neerslag van deze scoping samen leest met de rapportage over vaststellingen, conclusies en beleidssuggesties. Het geeft immers aan wat binnen het bestek van deze opdracht werd onderzocht, maar tegelijk geeft het ook een indirect antwoord op de vraag naar wat buiten de analyse is gebleven en wat de in dit rapport gedane uitspraken 'waard' zijn. De scoping werd uitgevoerd op basis van zowel inhoudelijke prioriteitenstelling (informatiebehoeften) als praktische overwegingen (bv. databeschikbaarheid, haalbaarheid toepassing instrumenten voor primaire dataverzameling, etc.).

Ontstaansgeschiedenis RSV

We wensen het geheugen van de lezer kort op te frissen, ter voorbereiding op de lezing van onze eigenlijke analyse. Daarom bespreken we beknopt de ontstaansgeschiedenis van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Omdat er reeds een aantal studies bestaan die de ontstaansgeschiedenis van het RSV relatief gedetailleerd reconstrueren, hebben we ervoor geopteerd om aan de hand van een beperkte selectie van literatuurbronnen een overzicht te geven (Van den Broeck, 2005; Merckaert, 2009 en Vermeersch, 1999 fungeerden als basisbronnen).

Het RSV werd op 23 september 1997 goedgekeurd door de Vlaamse regering, op 19 november 1997 bekrachtigd door het Vlaams parlement en ten slotte op 17 december 1997 decretaal vastgelegd. Het RSV was het voorlopige eindpunt in een lange evolutie van de Vlaamse ruimtelijke ordening. We starten in ons kort overzicht van de ontstaansgeschiedenis bij de stedenbouwwet van 1962.

1. De stedenbouwwet van 1962

In de naoorlogse periode speelden gemeentebesturen, gestuwd door de grote vraag naar bouwgronden, gretig in op de mogelijkheden tot verkaveling. Wederopbouw was een prioriteit in die periode en men zag in het creëren van een aanbod een zaak van algemeen belang. De ‘Wet De Taeye’ speelde in op deze trend door subsidies te verlenen voor het bouwen van woningen op de verkavelde gronden (Van den Broeck, 2005). België werd in sneltempo verkaveld.

Het duurde tot de ‘Organieke wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening’ van 29 maart 1962 vooraleer er een wettelijk kader kwam voor de ruimtelijke ordening op het volledige Belgische grondgebied. Deze zogenaamde stedenbouwwet van 1962 voorzag hiervoor in een hiërarchisch stelsel van plannen: een nationaal plan, streekplannen, gewestplannen, een gemeentelijke algemene plannen van aanleg aangevuld met verkavelingsplannen en bouwplannen. Het stelsel was bewust hiërarchisch en centralistisch opgevat als reactie tegen de traditioneel sterke gemeentelijke autonomie (Van den Broeck, 2005).

Een nationaal plan kwam er niet en op streekniveau kwam men niet verder dan het uitwerken van de streekstudies. Het waren de verkavelingsplannen en gewestplannen die de werkelijkheid gingen bepalen.

1.1. Verkavelingsplannen: aanzet tot een verkavelingwoede

De mogelijkheid die de wet van 1962 bood om gemeentelijke verkavelingvergunningen uit te reiken leidde, bij gebrek aan een wettelijk toetsingskader, tot een ware wildgroei aan verkavelingen (Lagrou, 1971; Merckaert, 2009; Van den Broeck, 2005; Van Havere, 1967). De verkavelingvergunning legde het initiatief bij de particulier en de rol van de overheid beperkte zich tot de goedkeuring. De geldigheidsduur van de verkavelingvergunning was bovendien onbeperkt waardoor het een instrument werd om gronden te valoriseren. Gronden werden een uiterst lucratieve belegging en bijgevolg ontstond er een enorme grondspeculatie. In de periode 1962 tot de goedkeuring van de gewestplannen in het midden van de jaren 1970 werden duizenden verkavelingvergunningen afgeleverd (Lagrou, 1971; Merckaert, 2009; Van den Broeck, 2005; Van Havere, 1967).

De maatschappelijke kosten van de verspreide verkavelingen worden als hoog beschouwd: heel wat open ruimte ging verloren en uitgeruste wegen en uitgebreide elektriciteits- en rioleringsnetwerken

dienden overal aangelegd te worden. De verkavelingvergunningen droegen vanuit deze optiek dus bezwaarlijk bij tot een betere kwaliteit van de bebouwde omgeving.

De nieuwe situatie leidde tot ontevredenheid in diverse groepen: de boeren reageerden op de versnippering van hun areaal, de vakbeweging zag de grondprijzen voor de kleine man door speculatie stijgen en kwam tevens op voor de teloorgang van de open ruimte. De werkgeversorganisaties reageerden dan weer vanuit het belang van de ruimte voor havenuitbreiding, economische ontwikkelingen en voor infrastructuur (Merckaert, 2009).

1.2. Gewestplannen: van beleidsplan naar uitvoeringsplan

In de periode 1965-1966 gaf minister De Saeger opdracht tot het opmaken van de voorontwerp gewestplannen. De stap van de streekplannen, zoals voorzien in de stedenbouwwet van 1962, werd hiermee overgeslagen. Bij de opmaak van ontwerp gewestplannen werd de ruimtelijke aanpak, die de planners hadden ontwikkeld bij de opmaak van de streekstudies, verder gezet. De planners waren hiervoor geïnspireerd door de buitenlandse ideeën rond structuurplanning die toen opkwamen. De richtplannen, opgemaakt bij de streekstudies, werden eerst vertaald naar een voorontwerp structuurplan vooraleer ze verder werden uitgewerkt tot voorontwerp gewestplannen. De studiegroepen die de voorontwerp gewestplannen opmaakten waren samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende sociale groepen en sectoren. Ook door samenwerking met de administratie en het kabinet werd een netwerk gecreëerd. Tijdens de opmaak van de voorontwerp gewestplannen hadden de studiegroepen nog een grote autonomie (Merckaert, 2009).

De voorontwerp gewestplannen werden overgenomen door het kabinet van de minister van Openbare Werken. De gewestplannen, die oorspronkelijk bedoeld waren als niet bindende richtplannen, werden plannen die de bestemming van de bodem bindend vastlegden. In de gewestplannen werden de lijnen van de voorontwerpen met een hoge graad van detaillering overgenomen zonder verdere verfijning, wat leidde tot zonevreemdheid. In de tweede helft van de jaren 1970 werden de gewestplannen voor heel het Vlaamse grondgebied goedgekeurd (Albrechts, 1999).

De evolutie van het gewestplan van richtplan naar bestemmingsplan kwam er onder druk van diverse actoren die een juridische garantie wilden voor hun activiteiten. Het betrof voornamelijk de landbouwsector en ook de ontluikende natuursector. Maar ook de sector openbare werken was voorstander van een juridische basis om de tracés van grote infrastructuurwerken vast te kunnen leggen. Ook de administraties stedenbouw vroegen naar een juridisch kader voor het afleveren van bouw en -verkavelingvergunningen (Merckaert, 2009).

Door de lange ontwikkelings- en goedkeuringsperiode konden de gewestplannen echter geen halt toeroepen aan de verkavelingwoede. De ontstane juridische situatie gaf integendeel mee vorm aan de plannen evenals het politieke cliëntelisme dat tijdens de goedkeuringsprocedure hoogtij vierde: op vragen naar bouwgrond van gemeenten en particulieren werd door politici gretig ingegaan. De nobele stedenbouwkundige intenties, visies en concepten van planners, ontwerpers en de bevoegde administratie werden door de feiten achterhaald (Lagrou, 1983).

2. Naar een Vlaams Ruimtelijk Structuurplan

2.1. De aanleiding

De planners waren ontgoocheld over de evolutie van hun voorontwerp gewestplannen tot juridische toelatingsplannen (Cabus, 2007; Merckaert, 2009). Nog voor de goedkeuring van alle gewestplannen werd in vakkringen reeds gepleit voor een andere aanpak: een meer toekomst-, actie- en beleidsgerichte planning met een meer geïntegreerd, dynamisch, flexibel en open karakter (Van den Broeck, 2005). Het pleidooi voor een nieuw planningsstelsel werd ondersteund door enkele doctoraten die in het begin van de jaren zeventig tot stand kwamen (Van Havere, 1973; Albrechts, 1974; Vermeersch, 1976) en door de stedenbouwkundige praktijk in dezelfde periode. Verschillende ontwerpers en gemeenten experimenteerden met 'structuurplanning en structuurplannen' (Van den Broeck, 2005) en met 'verruimde bestemmingsplannen' zonder dat er een wettelijk kader voor bestond. Een voorbeeld hiervan was het structuurplan voor de binnenstad van Brugge (Groep Planning, 1976) en het verruimd bestemmingsplan binnenstad Antwerpen.

Met de hervorming van de Belgische staatsstructuur in de jaren 1970 kwam de opmaak van een regionaal plan terug op de agenda. Dit ruimtelijk plan moest voornamelijk een overkoepelend kader bieden voor de verschillende gewestplannen. Door de eerste ervaringen met structuurplanning op gemeentelijk niveau kreeg die planningsmethodiek ook op hoger beleidsniveau gehoor. De opmaak van een ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen kwam vanaf 1975 in de regeringsverklaringen te staan. In 1982 kreeg een 'Externe Plangroep' (samengesteld uit L. Albrechts, G. Allaert, B. Vanbelle, J. Van den Broeck, R. Verheyen en C. Vermeersch) van Minister Akkermans uiteindelijk de concrete opdracht om een voorbereidende conceptnota uit te werken voor een 'Structuurplan Vlaanderen', die de methode voor de opmaak hiervan beschreef. In 1984 publiceerde de groep een tweede conceptnota met een algemene beschrijving van de ruimtelijke problematiek. In dezelfde periode werden tevens een aantal rapporten opgemaakt die een aantal inhoudelijke aspecten verder bestudeerden en structuurschema's naar het Nederlands model ontwierpen.

Ondertussen werden door uitspraken van de Raad van State gewestplanwijzigingen, om in te kunnen spelen op nieuwe ruimtebehoeften, quasi onmogelijk gemaakt. De nood aan een nieuw planningskader drong zich meer en meer op. Hoewel in de meeste regeringsverklaringen in de jaren tachtig de opmaak van een Structuurplan Vlaanderen steeds weer in het vooruitzicht werd gesteld, zal het tot 1992 duren vooraleer echt gestart wordt met de opmaak ervan. In 1992 polste toenmalig Minister Kelchtermans, tijdens een onderhoud over de problemen in de postgraduaatsopleidingen stedenbouw, bij enkele professoren naar hun belangstelling voor de opmaak van een structuurplan voor Vlaanderen. De professoren Charles Vermeersch (U.Gent) en Louis Albrechts (K.U.Leuven) waren bereid om deze opdracht te aanvaarden en in 1992 gaf de Vlaamse Regering hen de formele opdracht een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als beleidskader met een bruikbaar instrumentarium uit te werken. Zo ontstond meteen een nieuwe plangroep, samengesteld uit wetenschappers en praktijkmensen.

2.2. Werking van de plangroep en de inbreng van de actoren

Eind 1992 ging deze plangroep, onder leiding van Vermeersch en Albrechts, formeel van start met de startnota 'Vlaanderen in Vorm - Oriëntatienota over het structuurplan Vlaanderen'. Parallel daarmee werd begonnen met de voorbereiding van een nieuw decreet betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. De plangroep ondernam een kritische doorlichting van bestaande studies en bronnen. Leemtes werd zo goed mogelijk opgevuld met terreinverkenning. Verder werden een twintigtal deelopdrachten uitbesteed. Afzonderlijke studies belichtten thematische structuren, consultants maakten sectorale prognoses en enkele gebiedsgerichte projecten poogden het samenspel van structuren en sectoren ruimtelijk te vatten en de eerste opties van het structuurplan te toetsen en eventueel bij te stellen. In andere deelstudies werden de krachtlijnen van de huidige

maatschappelijke veranderingen geschetst vanuit historisch, filosofisch en cultuursociologisch perspectief (Loeckx, 1995).

Het door de plangroep verzamelde materiaal werd besproken in een ‘klankbordgroep’, een gezelschap van deskundigen die de conflictrijke visievorming begeleidde. Bij deze visievorming betrof de plangroep alle bevoegde overheidssectoren. De organisatie van interkabinettenwerkgroepen (IKW’s) zorgde ervoor dat gemandateerde medewerkers van de verschillende belangengroepen en sectoren aan het overleg over het structuurplan deelnamen, er sneller beslissingen werden genomen en het proces niet nodeloos werd vertraagd. Naast het kabinet van de minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden zetelden hierin ook gemandateerde medewerkers van de sectorale uitvoerders bevoegd voor leemilieu, landbouw, economie, infrastructuur, huisvesting, verkeer enz. Ook de Milieu- en Natuurraad (MINA-raad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) maakten deel uit van de stuurgroep (Merckaert, 2009; Van den Broeck, 2005).

De inbreng van de verschillende sectoren varieerde sterk. Onder andere de natuurbewegingen en de milieusector waren vragende partij voor de opmaak van het RSV omdat zij hoopten op een instrument dat de open ruimte kon bewaren. Ook de sociale sector, en meer specifiek het ACW, ondersteunden de opmaak van het RSV. Daartegenover stonden een aantal tegenstanders van het RSV in ontwikkeling. Zij zagen het voordeel er niet van in en hielden vast aan de gewestplannen die rechtszekerheid boden. De Boerenbond hield vast aan haar areaal dat in de gewestplannen voorzien was. De economische sector zag dan weer meer vrijheid in de toelatings- en uitzonderingsplanologie van het stelsel van de stedenbouwwet van 1962. Zij vreesden dat een nieuw ruimtelijk plan en bijhorend instrumentarium de economische ontwikkelingen meer aan banden zou leggen (Merckaert, 2009). De ruimtebalans, met een per sector vastgelegd areaal, was cruciaal in de onderhandelingen met de verschillende sectoren voor de goedkeuring. Van den Broeck (2005) stelt dat het RSV nooit zou goedgekeurd zijn zonder deze balans, wat ook bevestigd werd in onze interviews en focusgroepen.

2.3. Onthaal van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en inhoudelijke kritieken

Het RSV was een kind van zijn tijd. Zoals één van de opdrachthouders van de plangroep het stelde (Albrechts, 2009:38-41) *“We hadden begin jaren 1990 de tijdsgeest mee. Het begrip duurzaamheid was in opmars, er was vraag naar ruimtelijke kwaliteit, er leefde onvrede over de vigerende plannen en de politieke wereld beseftte dat met het beleid van het verleden moest worden gebroken.”* Het RSV werd in de planningswereld algemeen positief onthaald. Schreurs & Stuyven (1998) omschreef de goedkeuring van het plan als *“het doorbreken van de lethargie, het gevoel dat er nooit iets zou veranderen”*. Het RSV werd ook geprezen als katalysator van een maatschappelijk debat rond ruimtelijke ordening.

Sinds de eerste versie (1997) werd het RSV inmiddels tweemaal herzien. De eerste herziening, met de definitieve vaststellingen op 12 december 2003 en een decreet voor de bindende bepalingen op 19 maart 2004, voorzag onder andere in een aanpassing van de 60/40 taakstelling, de impact van de zonevreemde bedrijven op de ruimtebalans en een aantal bijkomende selecties. Een tweede herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is momenteel lopende, waarbij de goedkeuring hiervan wordt verwacht tegen maart 2011. De tweede herziening bestaat uit een actualisering van de prognoses en taakstellingen, verfijningen en aanvullingen van ontwikkelingsperspectieven, een bijkomende selectie van specifieke economische knooppunten en lijninfrastructuur.

.

Onderzoeksvraag 1

In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?

1.1 Inleiding

1.1.1 Kerndoelstelling van het RSV

Het RSV vertrekt vanuit het principe van de duurzame ontwikkeling: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling gestalte te geven koos het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor een ruimtelijke ordening waarin begrippen als draagkracht en ruimtelijke kwaliteit centraal staan.

Naast het streven naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling vertrok het RSV vanuit de vaststelling dat de scheidingslijn tussen open en stedelijk gebied in Vlaanderen nog moeilijk te trekken was. De typische lintbebouwing en de spreiding van functies en activiteiten in het landschap zorgen in Vlaanderen voor een sterk bebouwd landschap. Het RSV stelde dat dit bebouwd landschap niet meer ongedaan gemaakt kon worden, maar streefde in de toekomstvisie wel naar een duidelijker onderscheid tussen openheid en stedelijkheid in Vlaanderen. De suburbanisatie van Vlaanderen diende gestopt te worden. De visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen wordt kernachtig verwoord in de metafoor “Vlaanderen open en stedelijk”.

1.1.2 Vier ruimtelijke principes

De visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen wordt in het RSV geconcretiseerd door vier ruimtelijke principes, geformuleerd als leidraad voor de ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen.

Gedeconcentreerde bundeling

Dit betekent dat de verwachte groei betreffende nieuwe woningen, infrastructuur, bedrijventerreinen, recreatie enzovoort bij voorkeur wordt opgevangen op die plaatsen waar al een concentratie van die bepaalde functies bestaat. Omdat het bestaande patroon ruimtelijk verspreid is, spreekt men van de gedeconcentreerde bundeling. Het principe van de gedeconcentreerde bundeling gaat in tegen de ongebreidelde spreiding van functies en de versnippering van het landschap.

Het fysisch systeem ruimtelijk structurerend

Dit is het geheel van eigenschappen, processen en onderlinge relaties van klimaat, lucht, bodem en water. In de context van de ruimtelijke structuur spelen vooral de bodem en het water een rol. Zij bepalen of beïnvloeden in hoge mate de natuurlijke structuur, de agrarische structuur, de nederzettingsstructuur en het landschap. Belangrijke componenten in Vlaanderen zijn het netwerk van beek- en riviervalleien, de grote aaneengesloten gebieden van het buitengebied en de verbindende open-ruimtegebieden.

De poorten als motor voor ontwikkeling

Onder poorten verstaat men locaties waarlangs grote hoeveelheden goederen of personen het grondgebied binnenkomen of verlaten en waar intensieve economische activiteiten plaatsvinden. Samen zijn de poorten wegens hun plaats in een internationale context de motor van de economische ontwikkeling in Vlaanderen.

Infrastructuur als bindteken en basis voor locatie van activiteiten

Vlaanderen heeft een uitgebreid netwerk van water-, spoor- en autowegen, waardoor de stedelijke gebieden in en buiten Vlaanderen met elkaar verbonden zijn. Met dit grotendeels bestaande netwerk wordt rekening gehouden bij de plaatskeuze van een bepaalde activiteit. Dat gebeurt op basis van een vergelijking tussen het mobiliteitsprofiel van de activiteit (in welke mate vergt de activiteit mobiliteit?) en het bereikbaarheidsprofiel van de plaats (in welke mate moet een plaats bereikbaar zijn?).

1.1.3 Vier structuurbepalende componenten en basisdoelstellingen

Het RSV hanteert een ruimtelijk model waarbij het gebied werd opgedeeld in 4 structuurbepalende componenten. De kerndoelstellingen 'Duurzame ruimtelijke ontwikkeling' en 'Vlaanderen, open en stedelijk' werden in het RSV voor elk van de vier structuurbepalende componenten vertaald naar een basisdoelstelling (RSV, gecoördineerde versie 2004: 318):

Stedelijk gebied

De selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden; daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur.

Buitengebied

Het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied.

Gebieden voor economische activiteiten

Het concentreren van economische activiteiten in die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur van Vlaanderen.

Lijninfrastructuur

Het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur waarbij de ruimtelijke condities worden gecreëerd voor het verbeteren van het collectief vervoer en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door openbaar vervoer.

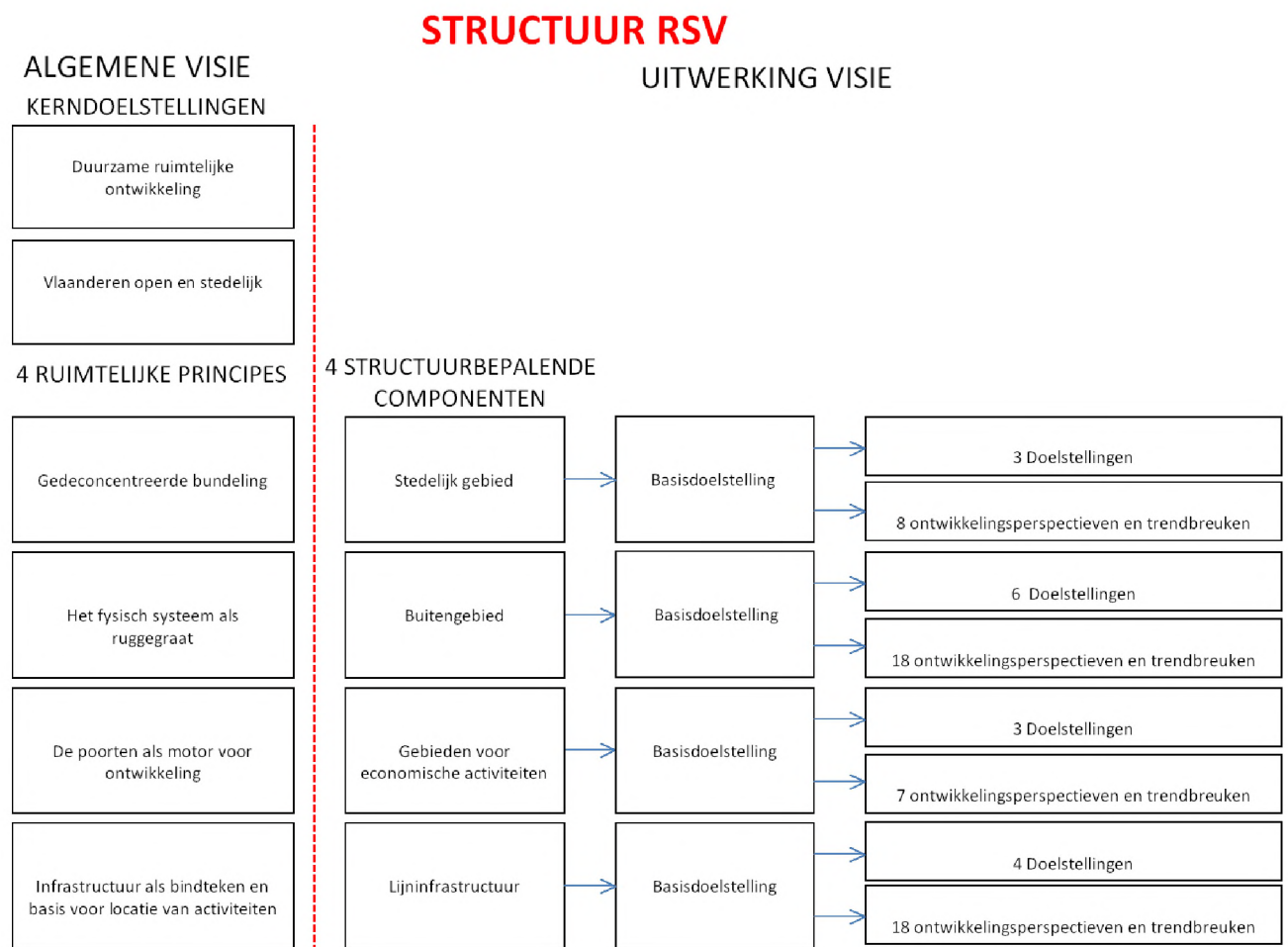
1.1.4 Uitwerking basisdoelstellingen

Voor de uitwerking van de basisdoelstellingen formuleert het RSV, per structuurbepalende component, een aantal doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en vooropgestelde trendbreuken. Bij de ontwikkelingsperspectieven en vooropgestelde trendbreuken kan het onderscheid gemaakt worden tussen inspannings- en resultaatsverbintenissen.

Onder inspanningsverbintenissen verstaan we ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken die niet onmiddellijk een ruimtelijke vertaling krijgen, bijvoorbeeld de beoogde betere afstemming van bepaalde beleidsdomeinen.

Onder resultaatsverbintenissen verstaan we ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken die wel direct een ruimtelijke vertaling kunnen krijgen, bijvoorbeeld een taakstelling voor minimale woondichtheden.

Figuur 6. Structuur RSV

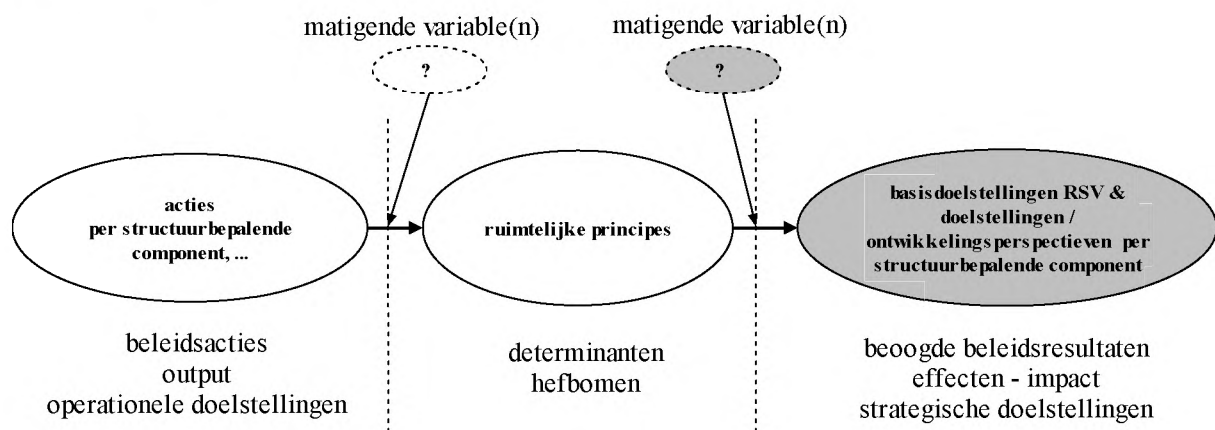


1.1.5 Analyseaanpak

De eerste **onderzoeksvraag** luidt: 'In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd?'

Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag gebeurt, net als de andere onderzoeksvragen, op basis van het veranderingsmodel achter het RSV (zie Figuur 7).

Figuur 7. Veranderingsmodel achter het RSV



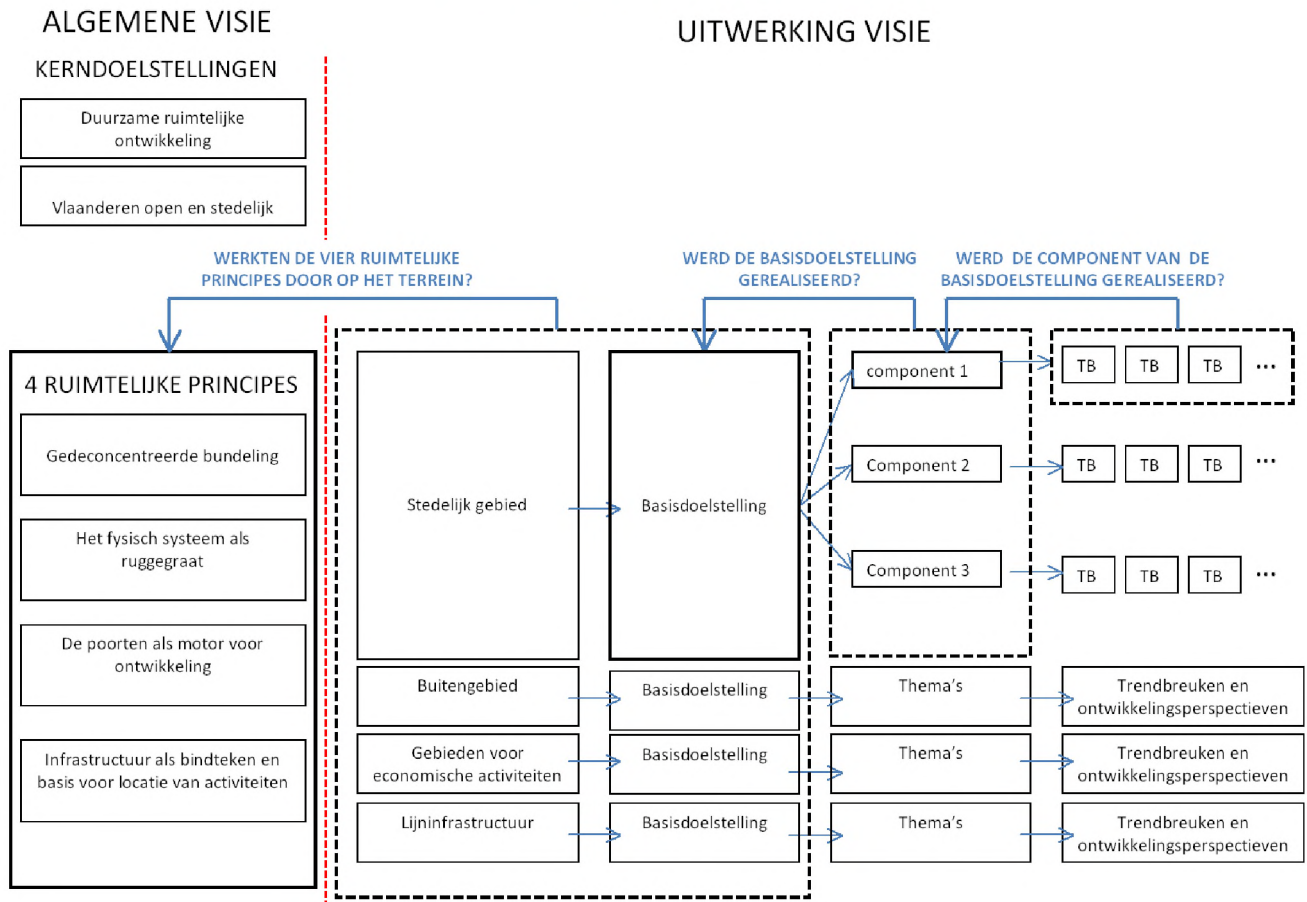
Voor de analyse van de trendbreuken werd de opbouw van het RSV met de 4 structuurbepalende componenten overgenomen. Binnen elke structuurbepalende component werd de basisdoelstelling centraal gesteld. Het RSV koppelde aan elke basisdoelstelling een opsomming van doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en vooropgestelde trendbreuken. Deze opsomming bemoeilijkte de onderzoekslogica. Daarom werd de basisdoelstelling voor een duidelijke analysestructuur opgedeeld in een aantal componenten en schematisch weergegeven (zie Figuur 8). De opsomming van doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken uit het RSV werd vervolgens gegroepeerd volgens deze componenten. Het opdelen van de doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken was noodzakelijk om het overzicht te behouden in de analyse.

Binnen het kader van deze studie was het onmogelijk om alle in het RSV opgesomde doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken te analyseren. Er werd dan ook in nauw overleg met de opdrachtgever, tijdens de vergaderingen van het 'dagelijks bestuur', per structuurbepalende component een selectie gemaakt van de te analyseren elementen. In deze afweging werd rekening gehouden met het relatieve gewicht van een element, de beschikbaarheid van informatie om er uitspraken over te kunnen doen, en de hoeveelheid energie en tijd die een bijkomende dataverzameling zou vergen.

De conclusie op de eerste onderzoeksvraag werd hiërarchisch opgebouwd op basis van het analysemateriaal. Per structuurbepalende component werden hiervoor eerst de realisaties op het terrein afgetoetst aan de basisdoelstelling. Vervolgens werden, voor de vier structuurbepalende componenten samen, de realisaties op het terrein afgetoetst aan de 4 ruimtelijke principes en de kerndoelstelling van het RSV.

Figuur 8. Structuur van de analyse van het RSV in functie van OV1

STRUCTUUR RSV-ANALYSE



1.2 Stedelijke gebieden

1.2.1 Vraagstelling RSV

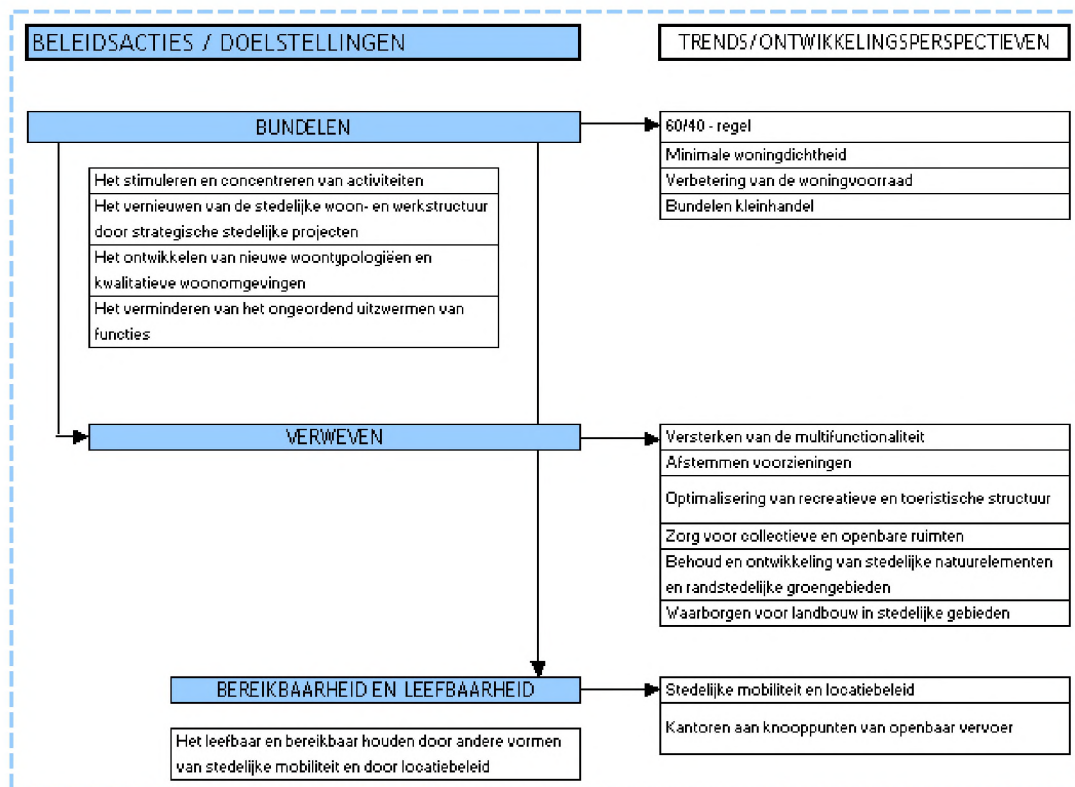
Het RSV wees op de verdere uitwaaiing van stedelijke functies waardoor de stad geen goed afgelijnde entiteit meer is met een kern en randzone die functioneel en morfologisch één geheel vormen. Daarom stelde het RSV voor de stedelijke gebieden de volgende basisdoelstelling voorop:

“De selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden; daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur.”(RSV, gecoördineerde versie 2004: 318)

1.2.2 Scoping en aanpak

Om deze ambitie op het vlak van stedelijke gebieden onderzoekbaar te maken, onderscheiden we in de basisdoelstelling voor de stedelijke gebieden drie verschillende componenten waaraan de verschillende doelstellingen, te realiseren trends en ontwikkelingsperspectieven gekoppeld kunnen worden (zie ook onderstaande figuur).

Figuur 9. Scoping OV1 - stedelijke gebieden



Bundelen

Het RSV bepleit, om het ongeordend uitzwermen van functies tegen te gaan, de bundeling van functies in het stedelijk gebied.

Het RSV wenst deze bundelingdoelstelling te realiseren aan de hand van twee kwantitatieve resultaatsverbintenissen: de 60/40-regel en de minimale woningdichtheid. Beide vooropgestelde trendbreuken werden door ons op basis van kwantitatieve data geanalyseerd.

Het 'verbeteren van de woningvoorraad' en het 'bundelen van de kleinhandel', twee inspanningsverbintenissen waarmee het RSV de bundeling binnen de bestaande stedelijke structuur wenst te handhaven en te versterken, werden op basis van kwalitatief onderzoek - literatuur en interviews - geanalyseerd.

Verweven

Binnen de stedelijke gebieden dienen de gebundelde activiteiten ruimtelijk verweven te worden.

Het RSV schuift hiervoor 6 te realiseren trends/ontwikkelingsperspectieven naar voor:

- Versterken van de multifunctionaliteit
- Afstemmen van voorzieningen
- Optimalisering van de recreatieve en toeristische structuur
- Zorg voor collectieve en openbare ruimten
- Behoud en ontwikkeling van stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden
- Waarborgen voor landbouw in stedelijk gebied

Deze inspanningsverbintenissen werden op basis van kwalitatief onderzoek - literatuur en interviews - geanalyseerd.

Bereikbaarheid & leefbaarheid

Het bundelen en verweven van activiteiten binnen de stedelijke gebieden mag niet ten koste gaan van de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Met de inspanningsverbintenissen 'locatiebeleid' en 'kantoren aan knooppunten van openbaar vervoer' tracht het RSV hieraan tegemoet te komen.

1.2.3 Bundelen

1.2.3.1 Bundelen: Trendbreuk 60/40

A Vraagstelling RSV en context

Het RSV koos voor een kernversterkend beleid. Met de 60/40-taakstelling streefde het RSV de bundeling van het wonen in de stedelijke gebieden na. Minstens 60% van de nieuw te bouwen woningen diende in stedelijk gebied te worden gebouwd, maximum 40% in gemeenten gelegen in het buitengebied. De eerste versie van het RSV verwoordde de taakstelling als volgt:

“Op basis van het principe van de gedeconcentreerde bundeling wordt ervoor geopteerd om de verhouding van de woningvoorraad in 1991 tussen de gemeenten die geheel of gedeeltelijk gelegen zijn in stedelijke gebieden en de gemeenten die tot het buitengebied gerekend worden, te hanteren als te realiseren beleidskeuze in 2007. In 1991 bevond ca 60 % van de Vlaamse woningvoorraad zich in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot het stedelijk gebied behoren en ca 40 % bevond zich in de gemeenten die tot het buitengebied worden gerekend. De voorgestelde verdeling van de behoefte aan bijkomende woonegelegenheden tussen de stedelijke gebieden en kernen van het buitengebied vormt een trendbreuk ten opzichte van de huidige ontwikkelingen.” (RSV, gecoördineerde versie 2004: 354)

Het RSV legde de provincies de volgende taakstelling op voor de bijkomende woonegelegenheden, zie Tabel 1.

Tabel 1. Taakstelling bijkomende woonegelegenheden

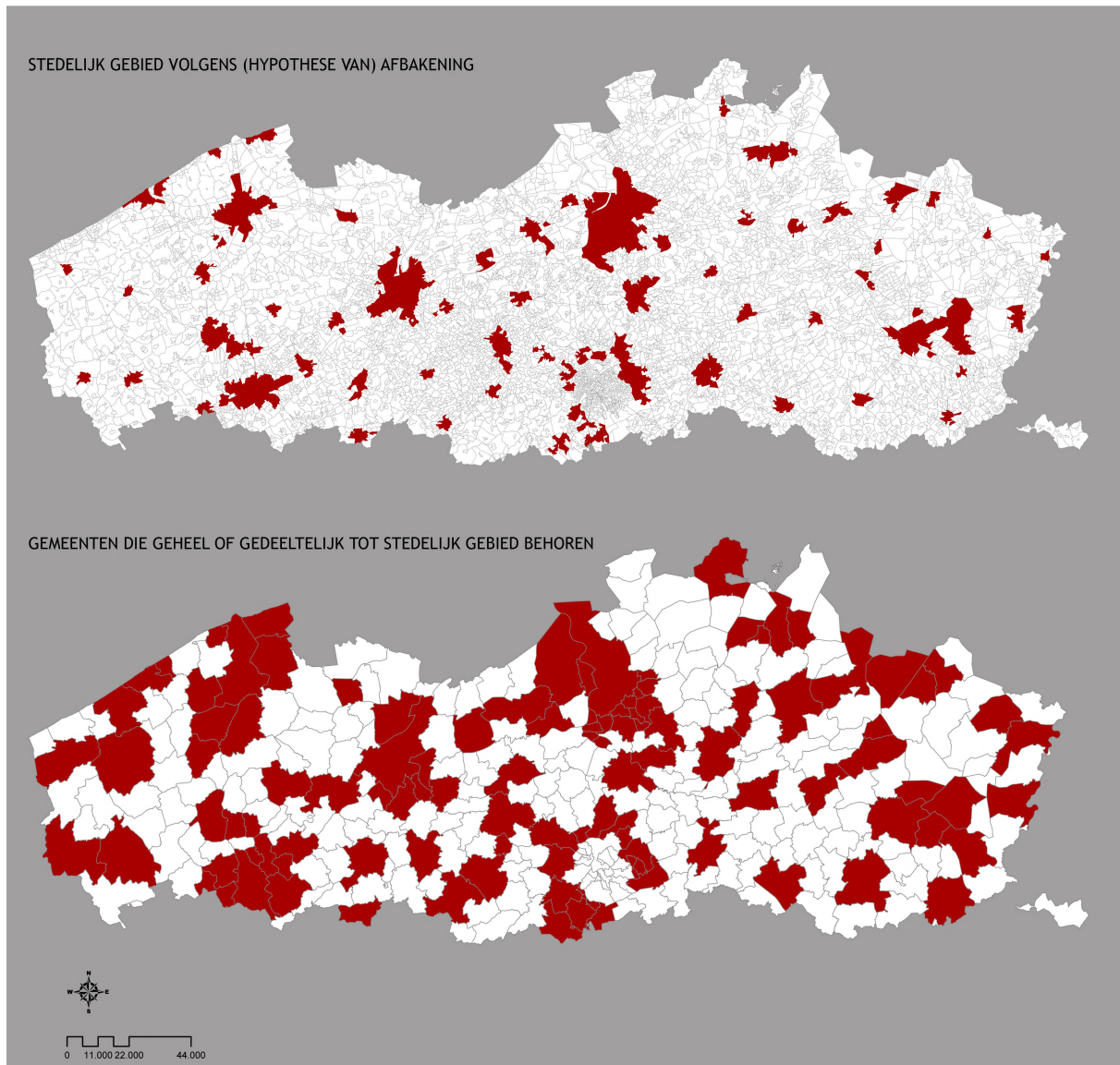
	Stedelijk gebied	Buitengebied
Vlaams Gewest	60	40
Antwerpen	65	35
Vlaams-Brabant	50	50
Oost-Vlaanderen	61	39
West-Vlaanderen	67	33
Limburg	57	43

Met de herziening van het RSV op 12 december 2003 werd de definitie voor de 60/40-taakstelling aangepast. Door de nieuwe definitie werd het bundelingsgebied, waarop de 60% voor het stedelijk gebied berekend diende te worden, vergroot.

“De oorspronkelijke tekst van het RSV houdt een grotere opgave in dan nodig om de verhouding van 1991 te behouden tussen stedelijk gebied en buitengebied. Daarom formuleert de herziene tekst de verdeelsleutel in dezelfde begrippen zoals die bij de berekening werden gebruikt: de verhouding tussen woningen in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk in het stedelijk gebied liggen enerzijds en in het buitengebied anderzijds.” (RSV, Brochure herziening 12 december 2003:5)

Het verschil tussen beide definities komt duidelijk naar voren in onderstaande kaartjes (Figuur 10), waar de selectie van stedelijk gebieden volgens beide methodes wordt voorgesteld.

Figuur 10. Stedelijke gebieden in Vlaanderen, op basis van twee definities



Bron: (1) ARP, bestand (hypothese van) afbakening stedelijk gebied op niveau van statistische sectoren, dd. 19.04.2010; (2) RSV: selectie van gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot stedelijk gebied behoren

Er bestaat onder experts een discussie of deze 60/40-taakstelling al dan niet ambitieus was. Deze inschatting is deels afhankelijk van welke definitie men hanteert.

In de tweede definitie berust het opleggen van de 60/40- taakstelling op een consolidatiescenario voor de bestaande ruimtelijke structuur (anno 1991). Wel zou deze taakstelling een breuk vormen met de toen heersende trend, waar een groter aandeel dan 40% van de nieuwe woongelegenheden in buitengebied werd gerealiseerd. Zoals hieronder blijkt, bestonden er twijfels bij het ambitieniveau van deze doelstelling.

In de oorspronkelijke definitie echter, met de stedelijke gebieden volgens de (hypothese van) afbakening, is de opgelegde taakstelling wel ambitieuzer dan een consolidatie van de bestaande toestand. In 1991 bevond 54% van de woningen zich immers in stedelijk gebied en 46% in buitengebied. De doelstelling mikte dus hoger dan een consolidatie van de situatie anno 1991, maar ambieerde een verschuiving die sterk inging tegen de heersende trend.

Louis Albrechts, opdrachthouder van de plangroep, stelt het ambitieniveau van de 60/40 taakstelling echter in vraag:

"Het eerste RSV ambitieus? Ja en neen. Ja omdat het een trendbreuk wilde realiseren, onder meer door de 60/40 norm voor wonen in te voeren. Maar die 60/40 verhouding bestond al in 1992. Is het ambitieus alle inspanningen te richten op het behoud van iets? Neen toch!" (Interview Albrechts in Ruimte nr 2, 2009:8-41)

Ook Eric Grietens van de Bond Beter leefmilieu (2009) stelt het ambitieniveau van het RSV in vraag door te stellen dat de 60/40-taakstelling als enige doel had dat de situatie in Vlaanderen niet nog verder uit de hand liep. De 60/40-taakstelling kreeg vanuit de planningswereld ook kritiek omwille van de gevreesde negatieve impact op het stedelijk gebied. Zo stelde Rombaut et al. (2008) de ecologische impact van de taakstelling in vraag. Het afbakenen van de stedelijke gebieden en het opleggen van de 60-40 taakdoelstellingen zou leiden tot een compactisering van de stad, een stadsmodel dat niet noodzakelijk de meest ecologische stadsvorm is. De grootste ecologische diversiteit situeert zich in de stadsrandzone, gevolgd door de kernstad en pas dan in het buitengebied (Rombaut, 2010; Hermy, 2010). Deze resterende groenruimten in de stedelijke gebieden worden bedreigd door de opgelegde taakstelling. Maes (2002) daarentegen poneert dat bij het afbakenen van stedelijke gebieden zeker niet altijd vertrokken werd van het compact stadsmodel.

De Decker (2001) vreesde anderzijds voor een negatieve sociale impact voor de stad. De uitvoering van de 60/40-taakstelling voor woningbouw zou voor sommige steden resulteren in een aantal perverse effecten die een hypotheek zouden leggen op de stadsvernieuwing. De Decker vreesde immers dat door de afwezigheid van een effectief grond- en pandenbeleid, de afbakening van stedelijke gebieden in combinatie met een (te) hoge taakstelling zou leiden tot een grotere schaarste op de grond- en woningmarkt en bijgevolg tot hogere prijzen. Dit zou als onmiddellijk gevolg hebben dat de bewoners van de stad - ook en vooral de kansarmen - hun huisvesting duurder zouden moeten betalen. De stijging van prijzen van gronden en panden zou ook de broodnodige sociale stadsvernieuwing quasi onmogelijk maken. Voor de steden - die in vele buurten in feite een verdunning en vergroening nodig hebben - betekent meer woningen en meer functies, ook meer verkeer, dus meer vervuiling, meer lawaai, meer verkeersonveiligheid. Het RSV legde met andere woorden de lasten bij de stedeling (De Decker, 2001).

B Vaststellingen

De 60/40-taakstelling is één van de door het RSV beoogde trendbreuken die kwantitatief kan worden gemeten en dus geëvalueerd.

Er stelt zich echter een probleem met de beschikbaarheid van geschikte data. In Vlaanderen bestaat er immers geen databron met het aantal woningen. Daarom moeten we voor de evaluatie van de 60/40-taakstelling gebruik maken van andere bronnen. In het kader van ander onderzoek (Vandekerckhove, Delbeke, Le Roy & Vandenbroucke, 2006), waar gelijkaardige analyses werden uitgevoerd, werden een aantal bronnen, zoals het aantal woningen (kadaster), het aantal bijgekomen huishoudens, het aantal begonnen woningen, aantal bouwvergunningen... enz, vergeleken op hun betrouwbaarheid. De meest betrouwbare indicator, als benadering van het aantal woningen, bleek het aantal huishoudens te zijn, ofschoon niet alle woningen (vb. tweede verblijven studentenwoningen, etc.) noch de leegstand hierin zijn opgenomen.

We maken dus gebruik van de data van het Rijksregister betreffende het aantal private huishoudens. Deze werden ons ter beschikking gesteld door de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR). Om deze berekeningen te kunnen maken volgens de twee definities van de 60/40-doelstellingen, werden zowel de data op fusiegemeenteniveau (recentste jaartal=2008) als op niveau van de statistische sectoren (recentste jaartal=2007) aangeleverd.

Tijdens de planperiode 1991-2007 nam het aantal (private) huishoudens toe met ongeveer 394.000 eenheden, wat de prognose van 400.000 huishoudens uit het RSV sterk benadert.

Omdat de definitie van het bundelingsgebied werd aangepast doorheen de planperiode, werd de evolutie van het aantal huishoudens volgens beide definities geanalyseerd. Voor de eerste definitie werden de huishoudensdata per statistische sector gekoppeld aan een databestand dat voor iedere statistische sector aangeeft of het tot stedelijk dan wel tot buitengebied behoort, op basis van de (hypothese van) afbakening. Dit bestand werd ons ter beschikking gesteld door ARP, op 19 april 2010. Voor de tweede definitie werden de huishoudensdata per gemeente gekoppeld aan de selectie van de gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot stedelijk gebied behoren (zoals bepaald in het RSV).

Vervolgens werd telkens een sommatie gemaakt van de nieuwe huishoudens in stedelijk gebied en in buitengebied en de procentuele verhouding tussen beide berekend, eerst voor het volledige Vlaamse Gewest, daarna voor de vijf provincies apart. Deze resultaten kunnen telkens worden vergeleken met de Vlaamse en de provinciale taakstellingen.

Analyse volgens de hypothese van afbakening (versie RSV 1997):

Deze analyse gebeurt op niveau van de statistische sectoren. De meest recente huishoudensdata zijn deze van 2007. We berekenen de huishoudenstoename, als indicator voor de toename van woningen, voor de periodes 1991-1997 en 1997-2007. Om nog meer inzicht te krijgen in de meest recente trends wordt deze laatste periode nog verder opgesplitst (1997-2002 en 2002-2007³).

Deze berekening leidt tot volgende resultaten (zie Tabel 2 tot Tabel 7):

- Op het niveau van het Vlaams Gewest vestigde in de periode 1991-1997 nog 73% van de nieuwe huishoudens zich in buitengebied, in de periode 1997-2007 was dit nog 56%. Recent zien we dat deze trend zich nog verderzet, met bijna de helft van de nieuwe huishoudens in stedelijk gebied.
- Op het niveau van de provincies blijven voornamelijk Antwerpen en Limburg nog ver verwijderd van de provinciale doelstelling.

Tabel 2. Vlaams Gewest: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2007	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	27,4	43,9	39,9	48,6	60
buitengebied	72,6	56,1	60,1	51,4	40
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

³ De keuze om op te splitsen met 2002 als breuk is niet ingegeven vanuit inhoudelijke overwegingen, maar enkel arbitrair, om de periode van 10 jaar in twee te delen.

Tabel 3. Provincie Antwerpen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2007	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	17,5	41,1	36,3	46,2	65
buitengebied	82,5	58,9	63,7	53,8	35
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 4. Provincie Vlaams-Brabant: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2007	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	27,7	36,4	27,4	44,4	50
buitengebied	72,3	63,6	72,6	55,6	50
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 5. Provincie West-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2007	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	39,6	53,5	52,9	54,2	67
buitengebied	60,4	46,5	47,1	45,8	33
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 6. Provincie Oost-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2007	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	28,9	48,7	44,2	53,2	61
buitengebied	71,1	51,3	55,8	46,8	39
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 7. Provincie Limburg: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens volgens hypothese van afbakening

	1991-1997	1997-2007	1997-2002	2002-2007	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	26,2	36,9	34,8	40,9	57
buitengebied	73,8	63,1	65,2	59,1	43
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Analyses volgens de definitie in het RSV (herziening 2003):

Bij de tweede analyse worden de gemeenten die volledig of gedeeltelijk tot het afgebakende gebied behoren volledig in rekening gebracht van het bundelingsgebied. De analyse gebeurt dus op niveau van de gemeenten, met 2008 als meest recente jaartal voor de huishoudensdata. De huishoudenstoename, als indicator voor de toename van woningen, wordt berekend voor de periodes 1991-1997 en 1997-2008. Om nog meer inzicht te krijgen in de meest recente trends wordt deze laatste periode nog verder opgesplitst (1997-2002 en 2002-2008⁴).

Uit deze analyse kunnen we volgende stellingen afleiden (zie Tabel 8 tot Tabel 13):

- De oppervlakte van het bundelingsgebied is volgens deze methode veel groter dan bij de hypothese van afbakening, hierdoor wordt de bundelingstaakstelling dichter benaderd.
- Op het niveau van het Vlaams Gewest zien we voor de periode 1991-1997 ongeveer een 50/50-verdeling van nieuwe huishoudens tussen stedelijk gebied en buitengebied. In de periode 1997-2008 is het aandeel nieuwe huishoudens in stedelijk gebied toegenomen tot 56%.
- Op het niveau van de provincies blijft voornamelijk Antwerpen ver verwijderd van de provinciale doelstelling, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen halen de taakstelling wel.
- Recent, in de periode 2002-2008, werden de doelstellingen nog dichter benaderd (58/42 voor het Vlaams Gewest).

Tabel 8. Vlaams Gewest: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2008	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	50,2	56,0	52,6	58,3	60
buitengebied	49,8	44,0	47,4	41,7	40
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

⁴ Idem analyses voor eerste definitie

Tabel 9. Provincie Antwerpen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2008	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	34,1	49,1	43,7	52,7	65
buitengebied	65,9	50,9	56,3	47,3	35
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 10. Provincie Vlaams-Brabant: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2008	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	43,0	43,8	35,6	49,0	50
buitengebied	57,0	56,2	64,4	51,0	50
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 11. Provincie Oost-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2008	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	65,5	62,7	58,5	65,5	61
buitengebied	43,5	37,3	41,5	34,5	39
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 12. Provincie West-Vlaanderen: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2008	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	64,8	67,5	69,1	66,2	67
buitengebied	35,2	32,5	30,9	33,8	33
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

Tabel 13. Provincie Limburg: procentuele verdeling van de bijkomende huishoudens obv gemeente-indeling RSV

	1991-1997	1997-2008	1997-2002	2002-2008	Doelstelling RSV
stedelijk gebied	56,7	54,9	52,4	57,0	57
buitengebied	43,3	45,1	47,6	43,0	43
totaal	100	100	100	100	100

Bron: SVR, ARP

De analyse toont aan dat de 60/40 taakstelling inzake wonen voor respectievelijk stedelijk gebied en buitengebied op het niveau van Vlaanderen niet gehaald werd volgens de oorspronkelijke definitie, maar wel de gewenste richting uitgaat. We kunnen dan ook stellen dat de bundeling in stedelijk gebied positief evolueert. Het achterliggende idee van de 60/40 taakstelling volgens de herziening van het RSV in 2003 was een consolidatiescenario, de cijfers tonen aan dat dit scenario gedeeltelijk gerealiseerd werd, zeker in de provincies Oost- en West-Vlaanderen, en in Limburg, helemaal niet in de provincie Antwerpen en Vlaams-Brabant.

In welke mate dit stand zal houden op langere termijn - in de wetenschap dat de Vlaamse bevolking snel groeit en het gegeven dat woonuitbreidingsgebieden gemakkelijker aansnijdbaar zijn - zal moeten blijken. Er wordt immers vastgesteld dat de voorziene bouwplaatsen sneller vollopen (Loris, 2009) en dat de stedelijke ontwikkelingen traag worden ingevuld.

Verskillende onderzoeken tonen aan dat de suburbanisatie niet werd afgeremd, maar integendeel dat ze sinds 2001 opnieuw versnelt (SumResearch, 2006; De Decker, Ryckewaert, Vandekerckhove, Pisman, Vastmans & Le Roy, 2010), in het bijzonder voor jonge gezinnen. Ook tonen de onderzoeksgegevens aan dat de bundeling in stedelijk gebied positief evolueert. Kanttekening hierbij is dat in die steden die een bevolkingsgroei kennen, dit in hoofdzaak te wijten is aan buitenlandse migratie en niet noodzakelijk gepaard gaat met goede woonomstandigheden. Dit geldt bovendien zeker niet voor alle steden, steden als Kortrijk en Brugge worden geconfronteerd met een dalende bevolking (SumResearch, 2010).

C Verklaringen en matigende variabelen

We stellen vast dat de taakstelling 60/40 cijfermatig niet werd gerealiseerd, maar ook dat zich een positieve tendens aftekent die zichtbaar wordt in de tweede helft van de planperiode. Verschillende factoren hebben hierin een rol gespeeld.

Een veel gehoorde opmerking is het feit dat het 'oude' planningssysteem nog steeds zeer zwaar doorweegt. Buiten de in navolging van het RSV afgebakende gebieden is nog zeer veel woonzone in voorraad die onmiddellijk kan worden aangesneden. Dit betreft zowel bouwmogelijkheden in woongebieden, landelijke woonzones (verlinting) en woonuitbreidingsgebieden. Deze woonzones kunnen in gebruik genomen worden via een bouwvergunning en een goedgekeurde verkavelingsvergunning. Uit de interviews kwam evenwel naar voren dat het RSV, vooral tijdens de eerste fase van de planperiode, heeft geleid tot een daling van het tempo waaraan het woonuitbreidingsgebied wordt aangesneden en een rem heeft gezet op de verstedelijking van het buitengebied.

Het expertenpanel gaf ook aan dat het feit dat stedelijke gebieden slechts traag zijn afgebakend een belangrijke reden is waarom de 60/40-doelstelling niet werd gerealiseerd. Daardoor zou er in het stedelijk gebied geen grootschalig aanbodbeleid geweest zijn van nieuwe wijken.

Een belangrijke rol werd ook gespeeld door de omzendbrief RO 1997/03 die het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied blokkeerde. Deze omzendbrief droeg in het begin

sterk bij tot de realisatie van de 60/40 taakstelling, maar werd uitgehold door de volgende ontwikkelingen:

- In 2002 werd de omzendbrief versoepeld door de atlas van de woonuitbreidingsgebieden. De doorwerking hiervan was echter beperkt, omdat ondertussen reeds verschillende gemeenten over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan beschikten waardoor de omzendbrief niet meer van toepassing was.
- De codex en het decreet grond- en pandenbeleid koppelen sinds 1 september 2009 het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden los van de gemeentelijk ruimtelijke structuurplanning (weliswaar enkel voor het behalen van het bindend sociaal objectief).

Het stedelijke gebiedbeleid, met specifieke middelen voor stadsontwikkeling vanuit de federale regering, de Vlaamse regering en Europa, vertaalde zich vooralsnog niet in een uitgesproken bundeling. De middelen voor de stadsvernieuwing zijn hiervoor te beperkt (De Decker, 2004), enkel strategische punten worden aangepakt. Strategische stedelijke projecten (zie 2.3.4.6) zijn bovendien erg complex en kennen een lange uitvoeringperiode om op korte termijn een kentering teweeg te brengen. Bij een groter en betaalbaar aanbod aan woongelegenheden in de stedelijke gebieden zou de druk op het aansnijden van nieuwe woongebieden in het buitengebied verminderen.

De ruimtelijke ordening in Vlaanderen, en dus ook het nastreven van de bundelingsdoelstelling, is bovendien sterk onderhevig aan de marktwerking. Verschillende factoren illustreren dit:

- Aan de omzetting van de zones voor bebouwing (wonen, bedrijventerreinen) naar niet-bebouwbare functies (groen, landbouw) is een hoge kostprijs verbonden. Het grond- en pandenbeleid, dat een bindende bepaling was in het RSV, had hiervoor een hefboom moeten zijn, maar werd niet geactiveerd tijdens de planperiode.
- De prijzen voor gronden en panden zijn ook na de komst van het RSV blijven stijgen. (Van den Bosch, 2010). Hogere - en verder stijgende - vastgoedprijzen in stedelijke gebieden zorgen dat wonen in het buitengebied zeer aantrekkelijk blijft⁵.
- De woonlocatievoorkeuren van jongeren en jonge gezinnen inzake wonen sluiten niet naadloos aan bij het RSV, deze zoeken immers de groene, open ruimte op (o.a. Verhetsel, Witlox & Tierens, 2003). Vooral gezinnen met kinderen zijn vaak aangewezen op het buitengebied (bron: SumResearch, 2006 / Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2008).
- Er wordt in het RSV geen differentiatie van de 60/40 regel naar verschillende typen stedelijk gebied voorgeschreven. Het is voor een kleinstedelijk gebied makkelijker realiseerbaar dan voor de grootstedelijke gebieden. Niet alleen is de suburbanisatie in de kleinstedelijke gebieden minder groot, ook door de ruimere afbakening blijven er hier voldoende mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Uit onderzoek (SumResearch, 2006) blijkt dat de kleinstedelijke gebieden ook veel minder geconfronteerd worden met migratie.
- Uit focusgroepen bleek dat de kleinstedelijke gebieden er ook beter in slagen om de 60/40 taakstelling te bereiken (volgens de definitie uit herziening van het RSV in 2003) mede omdat ze een groter aandeel van hun grondgebied zich buiten de afbakeningslijn gebied bevindt. Grotere steden hebben veel minder controle op de ruimtelijke impact van de suburbanisatie, omdat zij als centrumgemeente in stedelijk gebied geen inspraak hebben in het beleid van de perifere randgemeenten waar de suburbanisatie zich ruimtelijk vertaalt.
- De nederzettingenstructuur van vandaag is nog grotendeels dezelfde als deze beschreven in het RSV: een nederzettingenpatroon met stedelijke kerngebieden, lineaire stedelijke ontwikkelingen, verlente gebieden, patchworkontwikkeling en specifieke ontwikkelingen in economische concentraties (Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009). De bestaande nederzettingenstructuur in Vlaanderen met een reeds sterk versnipperd grondgebruik bemoeilijkt de bundelingsdoelstelling. De Meulder (1999) stelde dan ook dat het RSV, eerder dan de

⁵ De Decker (2009) berekende dat de prijs per vierkante meter all-in van koopwoningen in de 19^{de}-eeuwse gordels hoger was dan in de residentiële zones.

bestaande ruimtelijke fragmentatie te ontkennen, de fragmentatie net als uitgangspunt had moeten nemen.

1.2.3.2 Bundelen: Trendbreuk minimale woondichtheid

A Vraagstelling RSV en context

Naast de 60/40 taakstelling legde het RSV voor de bundeling van het wonen ook een na te streven minimale woningdichtheid voor. Deze dichtheid verschilt - uitgedrukt ten aanzien van een ruimtelijk samenhangend geheel - voor de twee structuurbepalende componenten:

- stedelijk gebied: 25 woningen/ha
- buitengebied: 15 woningen/ha

Reeds in de gewestplannen stelde men voor de woongebieden een zonering voor met 4 verschillende streefdichtheden, variërend van maximum 8 woningen per ha tot minimum 25 woningen per ha (Merckaert, 2009). Het RSV nam het principe van de na te streven minimale woondichtheden uit de gewestplannen over, maar bracht het terug tot 2 verschillende dichtheden voor stedelijk gebied en buitengebied.

Oorspronkelijk bedoeld als richtcijfers en prognoses in het RSV, kregen de streefcijfers in de praktijk veel weerklank. Omdat in de eerste versie van het RSV niet duidelijk was vastgelegd hoe men met deze richtcijfers diende om te gaan, leidde dit tot discussies over de toepassing. Dienden deze richtcijfers per project gehaald te worden of dienden ze in hun totaliteit bekeken te worden? In stedelijk gebied gingen dergelijke discussies bijvoorbeeld over de vraag of, indien er een appartementsblok werd gerealiseerd op een bepaalde site, dit betekende dat elders binnen het stedelijk gebied een veel dunnere aansnijding van een woongebied mogelijk werd?

B Vaststellingen

Het RSV schreef geen meetmethode voor om de opgelegde minimale woondichtheden te analyseren. Ook voor de berekening van woondichtheid stelt zich een probleem van beschikbaarheid van data. Enerzijds is er het gebrek aan exacte data over het aantal woningen. Anderzijds, aangezien het RSV deze woondichtheden voorschrijft voor nieuwe woningen, ontbreken ook exacte data over de grondoppervlakte van nieuwe woonprojecten.

Voor de evaluatie van deze doelstelling van RSV wordt daarom een berekening van de woondichtheid van nieuwe woningen gemaakt volgens drie methoden die elk een andere indicator opleveren, met telkens andere bronnen. De data werden telkens verzameld op niveau van de gemeenten, en geanalyseerd naar de selectie van gemeenten zoals die in het RSV gebeurde, volgens stedelijk gebied (en de verschillende types) en buitengebied. Belangrijke opmerking voor de drie onderzoeksmethoden is dat de data die hier gebruikt worden steeds inclusief de ontwikkelingen zijn die reeds volgens het gewestplan bestemd waren.

Omwille van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data was het niet mogelijk de drie indicatoren voor dezelfde tijdsperiode te berekenen, noch af te stemmen op de planperiode van het RSV.

Indicator 1: woondichtheid

- teller: bouwvergunningen - aantal bouwvergunningen voor nieuwe woningen (Bron: ADSEI)
- noemer: bijkomende oppervlakte woongebied volgens bodemgebruik (bron: ADSEI)
- gemiddelde woondichtheid (nieuwe woningen) voor twee periodes: 2003-2007 en 2007-2009

Opmerking: niet alle vergunde bouwwerken worden ook effectief gerealiseerd op het terrein.

Tabel 14. Indicator 1: Woondichtheid van nieuwe woningen in aantal woningen/ha

	2003-2007	2007-2009
Grootstedelijk gebied	39	38
Regionaalstedelijk gebied	32	27
Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied	27	19
Kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau	24	18
Vlaams stedelijk gebied rond Brussel	18	18
Stedelijk gebied (totaal)	29	23
Buitengebied	17	13

Bron: ADSEI

De woningdichtheid varieert evenredig met de hiërarchische positie van het stedelijk gebied. Hoewel de vooropgestelde dichtheden voor de periode 2003-2007 gerealiseerd werden, blijken deze in de periode 2007-2009 opnieuw gedaald te zijn. Vooral in de hiërarchisch lager geklasseerde stedelijke gebieden wordt een significante daling opgetekend.

Indicator 2: woondichtheid

- teller: huishoudentoe name (Rijksregister - bron: SVR)
- noemer: bijkomende oppervlakte woongebied volgens bodemgebruik (bron: ADSEI)

Opmerking: de leegstaande woningen worden in deze meting niet meegenomen.

Tabel 15. Indicator 2: Woondichtheid van nieuwe woningen in aantal woningen/ha

	2003-2007
Grootstedelijk gebied	32
Regionaalstedelijk gebied	17
Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied	15
Kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau	14
Vlaams stedelijk gebied rond Brussel	15
Stedelijk gebied (totaal)	17
Buitengebied	10

Bron: SVR, ADSEI

Indien men de dichtheid bekijkt volgens de toename in huishoudens blijkt enkel in de grootstedelijke gebieden de vooropgestelde dichtheid te zijn gerealiseerd. In het buitengebied blijft men ver van de doelstelling verwijderd.

Indicator 3: woondichtheid

- teller: bouwvergunningen - aantal nieuwe woningen (Bron: ADSEI)
- noemer: bouwvergunningen - oppervlakte van de percelen (Bron: ADSEI)

Opmerking: het betreft hier de netto-woondichtheid, de oppervlakte voor infrastructuur werd niet meegenomen in de berekening.

Tabel 16. Indicator 3: Woondichtheid van nieuwe woningen in aantal woningen/ha

	2002-2007
Grootstedelijk gebied	36,7
Regionaalstedelijk gebied	27,8
Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied	24,4
Kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau	21,1
Vlaams stedelijk gebied rond Brussel	20,3
Stedelijk gebied (totaal)	25,7
Buitengebied	14,9

Bron: ADSEI

Met de berekening volgens deze laatste methode, op basis van de statistiek van de bouwvergunningen, waarbij de perceelsoppervlakte in rekening wordt gebracht, blijken de vooropgestelde doelstellingen wel gerealiseerd.

Evolutie woontypologieën

Uit de bouwstatistieken (ADSEI) blijkt bovendien dat tijdens de planperiode het aantal bouwvergunningen voor meergezinswoningen steeds groter werd, ten nadele van eengezinswoningen. Binnen de nieuwe woningen is het aandeel van appartementen steeds groter geworden, wat dus eveneens verband houdt met een stijgende woningdichtheid.

Conclusie

Het is onmogelijk om met de gegevens die vandaag beschikbaar zijn een uitspraak te doen over de evolutie van de woondichtheid. Afhankelijk van de meetmethode werden de door het RSV opgelegde minimale woondichtheden al dan niet gerealiseerd. Om een goede monitoring en evaluatie mogelijk te maken, is het noodzakelijk om in de toekomst zeker bij kwantitatieve doelstellingen meteen ook de meetmethode en dataverzameling te formuleren. Er is wel duidelijk sprake van een toenemend percentage appartementen in het totale aantal woningen.

C *Verklaringen en matigende variabelen*

Literatuur en interviews wijzen op een aantal ontwikkelingen die verband houden met de woondichtheid en de evolutie ervan. Zo werd door verschillende respondenten aangegeven dat de traditionele Vlaamse verkavelingen, met vrijstaande woningen op percelen van 10 are of meer, steeds meer tot het verleden behoren. Het expertenpanel gaf hiervoor de stijging van de grondprijzen als verklaring. Uit de literatuur blijkt dat ook de projectontwikkelaars zelf aangeven dat er door de komst van het RSV vandaag kleiner wordt verkaveld en er gedeeltelijk werd overgeschakeld naar compactere woontypologieën (De Decker, 2006).

Een case study in de Zuiderkempen-Hageland (Ryckewaert, 2008) toonde aan dat de gemiddelde perceelsgrootte slechts licht daalde en de gemiddelde woondichtheid dus slechts beperkt toenam. De verklaring hiervoor was het beperkte aantal nieuwe, compactere verkavelingen dat gerealiseerd wordt. De productie van nieuwbouwwoningen verschuift hierdoor naar het benutten van de percelen in bestaande verkavelingen en langsheen de wegen in lintbebouwing. De kavels in linten zijn, daar het hier vaak zeer diepe percelen betreft, traditioneel groter dan in de nieuwe verkavelingen.

Voort blijkt uit case study onderzoek (Ryckewaert, 2008) dat de daling van de gemiddelde kavelgrootte bijna volledig toe te schrijven is aan het toegenomen aandeel appartementen.

Tot slot gaven de respondenten tijdens de interviews aan dat de niet-stedelijke gemeenten heel moeilijk te overtuigen zijn om nieuwe, compactere woontypologieën toe te laten op hun grondgebied.

1.2.3.3 Bundelen: Verbeteren van de woonvoorraad

A *Vraagstelling RSV en context*

Een gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad moet de woonfunctie van de stedelijke gebieden ondersteunen en stimuleren. Dit betekent dat er een differentiatie naar zowel grootte als type woning wordt voorgeschreven, waarbij aandacht wordt besteed aan de verschillende doelgroepen. Het RSV stelt een absolute prioriteit aan reconversie, het hergebruik van leegstaande kwalitatieve gebouwen of hergebruik van bestaande woningen. Het verbeteren van de woonvoorraad in de stedelijke gebieden is dan ook essentieel in de bundelingdoelstelling van het RSV.

B *Vaststellingen*

De analyse van de evolutie van de verbetering van de woningvoorraad werd gebaseerd op de studie 'Wonen in Vlaanderen - de resultaten van de Woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningschouwing 2005' (Heylen, Le Roy, Vanden Broucke, Vandekerckhove & Winters, 2007). Sinds 2005 werd geen grootschalig onderzoek meer uitgevoerd naar de kwaliteit van de woningen in Vlaanderen.

Op basis van twee verschillende indicatoren (zie Tabel 17 en Tabel 18) kan een globale gunstige evolutie vastgesteld worden in de kwaliteit van de woningvoorraad.

Tabel 17. Indicator 1: Comfortindicator, 1991, 2001 en 2005 (%), Vlaams Gewest

	1991 volkstelling	2001 SEE	2005 Woonsurvey
Geen klein comfort	13,9	4,9	3,3
Klein comfort	27,1	25,0	17,8
Middelmatig comfort	16,6	14,0	10,4
Groot comfort	42,4	56,0	68,5
Totaal	100	100	100

Bron: Heylen et al., 2007

Tabel 18. Indicator 2: Comfort van de Vlaamse woningen, 2001 en 2005 (%)

	2001 SEE	2005 Woonsurvey
Kwalitatief ontoereikend	5,7	2,7
Basiskwaliteit	27,8	23,2
Goede kwaliteit	28,4	36,9
Goede kwaliteit en ruim	21,0	26,1
Zeer goede kwaliteit	17,1	11,2
Totaal	100	100

Bron: Heylen et al., 2007

C Verklaringen en matigende variabelen

De laatste decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan wat betreft de wijze van eigendomsverwerving: aankoop van woningen is sterk toegenomen ten nadele van de nieuwbouw. In 1960 waren zeven van de negen nieuwe eigenaars bouwers, in 2005 waren dat er nog twee op negen (Stadim, 2005). Door het grotere aantal bestaande woningen dat gekocht wordt, wordt er ook meer gerenoveerd waardoor de kwaliteit van de woningen verbetert.

Daarnaast werd ook een grote renovatiebeweging uitgevoerd in het sociale huurpatrimonium. Dit heeft uiteraard ook een invloed op de globale woningkwaliteit. En tot slot heeft ook een versterkt stads- en woningvernieuwingsbeleid bijgedragen aan een algemene stijging van de kwaliteit van de woningen.

1.2.3.4 Bundelen van kleinhandel

A Vraagstelling RSV en context

Het RSV stelde vast dat steeds meer winkels uitweken naar kruispunten en invalswegen in suburbane gebieden. Vestigingen van KMO's en baanwinkels groeiden uit tot linten. Kleinhandel is voor het RSV bij uitstek een stedelijke functie die deel moest uitmaken van het functioneren van het stedelijk gebied. Verweving van kleinhandel met andere functies werd als essentieel gezien,

kleinhandelslinten zijn niet verenigbaar met de principes van gedeconcentreerde bundeling en verweving van functies.

Een verderzetting van de toenmalige trend kon dus niet. Het RSV bepaalde daarom dat de bestaande kleinhandelslinten en -concentraties in hun feitelijkheid erkend dienden te worden en beter gestructureerd moesten worden. Bestaande, verspreide inplantingen dienden gevalsmatig te worden behandeld. Voor de herstructurering van de bestaande kleinhandelslinten en -concentraties en voor de inplanting van nieuwe kleinhandelszaken schoof het RSV de volgende principes naar voren:

- creatie van interessante locatievoorwaarden na onderzoek in het kader van het afbakeningsproces van stedelijke gebieden (of in de kernen van het buitengebied)
- creatie van kleinhandelszones (specifieke regionale bedrijventerreinen) binnen stedelijke gebieden en in economische knooppunten, op goed ontsloten plaatsen (ook voor collectief vervoer), voor handelszaken die behoefte hebben aan grote verkoopsoppervlakte
- geen kleinhandel op bedrijventerreinen die niet als kleinhandelszone werden aangewezen

B *Vaststellingen*

Voor dit aspect hebben we geen kwantitatieve gegevens en beperken we ons tot een aantal benaderende uitspraken. Uit interviews bleek dat de bestaande kleinhandelslinten en -concentraties tijdens de afbakeningsprocessen van de stedelijk gebieden werden vastgesteld en ook sommige concentraties en linten werden bevestigd. Dat leidde niet altijd tot de opmaak van een RUP, want veel kleinhandel zit in woongebied en is bijgevolg juridisch-planologisch in orde.

Eerder onderzoek had vastgesteld dat centrale winkelwandelstraten of stedelijke marktplaatsen aan belang winnen en de meer verspreid gelegen handel het zeer moeilijk heeft en te lijden heeft onder de concurrentie van goed uitgebouwde winkelcentra. Alsmaar meer winkels wijken uit naar kruispunten en invalswegen buiten de steden en kernen. Shoppingcentra worden ingeplant los van kernen en baanwinkels en bedrijven met verkoopsoppervlakten groeien uit tot linten. Er is een ruimtelijke polarisatie van winkelkernen aan de gang. Hoewel in stedelijke gebieden een zeer grote markt aanwezig blijft, zijn de nieuwe ontwikkelingen eerder perifeer (WES, 2004). Anderzijds zijn er recent ook grootschalige binnenstedelijke ontwikkelingen waar te nemen (bv. stadsfeestzaal in Antwerpen, winkelcentrum K in Kortrijk).

C *Verklaringen en matigende variabelen*

Het vestigingspatroon van handelszaken is bepaald door de tendens om de vraag van de klant centraal te stellen. Vooral voor dagelijkse producten en winkelverplaatsingen gaat men uit van de woonvoorkeuren van de klanten. Voor gespecialiseerde winkels is een hogere economische drempelwaarde en een hoger rekruteringsbeleid nodig zodat voor hen de stadscentra aangewezen blijven (WES, 2004).

1.2.3.5 Conclusie bundelen

Uit het onderzoek kunnen we volgende elementen besluiten wat betreft het realiseren van de doelstelling tot bundelen in de stedelijke gebieden:

- De 60/40 taakstelling leidde, hoewel cijfermatig niet bereikt, tot een positieve evolutie naar meer bundeling in de kernen. Deze taakstelling was moeilijk realiseerbaar door de reeds bestemde woonvoorraden.
- De suburbanisatie is vanaf 2001 opnieuw toegenomen (SumResearch, 2006).
- Literatuuronderzoek wijst op een duidelijke mentaliteitswijziging bij de projectontwikkelaars naar compacter bouwen (De Decker, 2006), tijdens de interviews werd gewezen op een appartementisering in Vlaanderen.
- Er is globaal een gunstige evolutie in de kwaliteit van de woningvoorraad (Heylen et al., 2007).

1.2.4 Verweven

A Vraagstelling RSV en context

Het RSV stelt een aantal ontwikkelingsperspectieven voorop die de verwevingsdoelstelling dienen te ondersteunen:

- Versterken van de multifunctionaliteit
- Afstemmen van voorzieningen
- Optimalisering van de recreatieve en toeristische structuur
- Zorg voor collectieve en openbare ruimten
- Behoud en ontwikkeling van stedelijke natuurelementen en randstedelijke groengebieden
- Waarborgen voor landbouw in stedelijk gebied

B Vaststellingen

In opdracht van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed voerde het studieconcern Technum - Resource Analysis - AMRP een onderzoek uit naar de diversiteit in vormen en voorkomen van verweving in Vlaanderen. Deze studie naar de verweving van bedrijven en wonen, stelt vast dat er een *“duidelijke behoefte is om het huidige beleidskader over verweving in het RSV verder te verfijnen zodat het in concrete planningssituaties of naar aanleiding van de beoordeling van concrete stedenbouwkundige vergunningsaanvragen optimaler kan doorwerken”*. (Technum, Resource Analysis, AMRP, 2007:144)

Verweven is sterk afhankelijk van het schaalniveau. Op schaal van het stedelijk gebied is er duidelijk sprake van verweving, maar op de lagere schaalniveaus wordt verweving niet altijd even consequent als doelstelling gehanteerd.

Het RSV schrijft voor dat aan het wonen gerelateerde gemeenschaps- en nutsvoorzieningen geconcentreerd dienen te worden in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Uit de interviews blijkt dat het afstemmen van voorzieningen sterk gestuurd wordt door de hiërarchie der kernen. Tijdens de interviews werd hiervoor als voorbeeld het zorgdecreet aangehaald. Dit decreet voorziet dat nieuwe infrastructuur voor de zorgsector meegenomen wordt in de stedelijke afbakeningsprocessen.

Het RSV wees op de steeds grotere impact van de ‘private collectieve ruimten’ in de stedelijke gebieden en het verlies van het openbaar karakter en de publieke functie van straten, pleinen en

parken. Het expertenpanel, in het kader van dit onderzoek, wees op de revitalisatie die de steden het voorbije decennium ondergingen waarbij voornamelijk hun culturele belang vooropstond. Het stedenbeleid heeft hierbij ook een hernieuwde aandacht gevonden voor de openbare ruimte.

Uit de interviews bleek bovendien dat, mede door het RSV, zich op ook het niveau van de gemeenten bij heel wat lokale ambtenaren stedenbouw een mentaliteitsverandering heeft voorgedaan met meer aandacht voor kwalitatieve stedenbouw en de publieke ruimte.

Binnen de verwevingsdoelstelling spelen natuur en landbouw een belangrijke rol. Het behoud en de ontwikkeling van (rand)stedelijk groen en de waarborgen voor landbouw in stedelijk gebied blijken echter zeer moeilijk uitvoerbaar op het terrein. Deze ontwikkelingsperspectieven wachten dan ook nog op een operationele invulling.

Toerisme en recreatie vormen nog steeds te weinig betrokken sectoren (Tresignie, Bryon & Cabus, 2007). Uit de interviews bleek dat het ontwikkelingsperspectief voor het optimaliseren van de recreatieve en toeristische structuur niet tot uitvoering kwam. Dit werd verklaard door de stelling dat toerisme een trendgevoelige sector is die een specifieke benadering vanuit de ruimtelijke ordening vereist. Zo wachten nieuwe vormen van recreatie, bijvoorbeeld indoorskipistes, nog op een operationeel beleid.

C *Verklaringen en matigende variabelen*

Het nastreven van verweving wordt bemoeilijkt door de sectorale opdeling van de ruimte (zie ook ruimtebalans). De opdeling van de ruimte volgens bestemming bemoeilijkt de integrale visievorming die noodzakelijk is om verweving te realiseren.

1.2.4.1 Conclusie verweven

Het RSV tracht de doelstelling naar verweving toe te realiseren door middel van een aantal inspanningsverbintenissen. Hoewel de aandacht voor de stad toenam met aandacht voor de publieke ruimte, bleef de algemene doorwerking van het verwevingconcept op het terrein beperkt. De realisatie van verweving op het terrein vraagt een meer geïntegreerde aanpak en een meer operationeel beleid.

1.2.5 Bereikbaarheid & leefbaarheid

A *Vraagstelling RSV en context*

Het RSV stelde dat, door het concentreren van activiteiten in stedelijke gebieden en door het afstemmen van het mobiliteitsprofiel van bedrijven en voorzieningen op het bereikbaarheidsprofiel van de locatie, er naar gestreefd werd om de ontwikkeling van het mobiliteitsprobleem in het stedelijk gebied niet te verzwaren. Om de automobiliteit te beperken, wordt bij de keuze van nieuwe locaties voor wonen, werken en voorzieningen uitdrukkelijk gewaakt over het optimaal bij elkaar brengen (verweven) van deze functies.

B *Vaststellingen*

We constateren dat sinds het bestaan van het RSV de stationsomgevingen grootschalige herstructureringsoperaties ondergingen (o.a. Gent, Leuven, Hasselt) met ondermeer kantorenbouw in de directe omgeving van het station. De Vlaamse overheid koos bewust stationslocaties uit voor de inplanting van haar nieuwe overheidsgebouwen.

De doorwerking van het RSV in het Mobiliteitsplan Vlaanderen en de uitvoering van (gemeentelijke) mobiliteitsplannen hebben mogelijkwerwijze een positief effect gehad op de leefbaarheid van de centra. Uit bestaand onderzoek (Steunpunt Mobiliteit & openbare werken) en uit de interviews bleek echter dat de verkeersveiligheid niet altijd positief evolueerde.

Ondanks de doelstellingen van het RSV worden toch nog steeds bedrijventerreinen ingeplant op pure autolocaties, moeilijk bereikbaar via openbaar vervoer, spoor of waterweg. Tevens werden plannen goedgekeurd voor kantorenparken op autolocaties, nabij op en -afritten van snelwegen (Grietens, 2009 - Bond Beter Leefmilieu). Dergelijke kantorencomplexen horen volgens het RSV echter aan knooppunten van openbaar vervoer.

Wel worden zorgfuncties vandaag bewust in de stedelijke gebieden ingeplant voor de goede bereikbaarheid (interviews en zorgdecreet), wat tevens de leefbaarheid in de stedelijke gebieden versterkt.

C Verklaringen en matigende variabelen

Wat betreft het locatiebeleid, bleek uit de interviews dat, hoewel het Nederlandse ABC-locatiebeleid niet expliciet werd opgenomen in het RSV, de filosofie hiervan wel doorwerkte in de herstructureringsprojecten van de stationsomgevingen.

Tijdens de interviews werd echter gesteld dat de ontwikkelingsprojecten in de stationsomgevingen eerder werden aangestuurd door de NMBS dan vanuit de ruimtelijke ordening. De NMBS, als belangrijkste eigenaar van de gronden in de stationsomgeving, wordt vooral gedreven door een economische logica om deze gronden ten gelde te maken (Voets, Block & Coppens, 2010).

1.2.5.1 Conclusie bereikbaarheid en leefbaarheid

Sinds de komst van het RSV werden belangrijke inspanningen geleverd voor de verbetering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid van de stedelijke gebieden. Een belangrijke realisatie in de 'mindsetting' werd gerealiseerd met betrekking tot het denken over mobiliteit. Verder onderzoek over de impact op het terrein is echter noodzakelijk.

1.2.6 Conclusie stedelijk gebied

1.2.6.1 Werde de basisdoelstelling voor stedelijk gebied gehaald?

Het RSV stelde als basisdoelstelling voor het stedelijk gebied:

“De selectieve uitbouw van de stedelijke gebieden, het gericht verweven en bundelen van functies en voorzieningen waaronder de economische activiteiten binnen de stedelijke gebieden; daarbij gaat absolute prioriteit naar een zo goed mogelijk gebruik en beheer van de bestaande stedelijke structuur.”

Er wordt vandaag in het stedelijk gebied effectief meer gebundeld, we stellen een duidelijke verschuiving vast in de verhouding van de bijkomende bebouwing binnen en buiten stedelijke gebieden in het voordeel van de stedelijke gebieden, wat duidt op een positieve ontwikkeling in de richting van de nagestreefde doelstelling. Toch blijft de druk op de open ruimte nog steeds groot. Vlaanderen verstedelijkt verder, al toont de analyse aan dat de Vlaming voor de realisatie van zijn woonbehoefte nog te vaak blijft aangewezen op het buitengebied. Dit zegt nog niets over de mentaliteit van de Vlaming waarbij het buitengebied aantrekkelijk blijft. Een voldoende stedelijk aanbod verandert die mentaliteit misschien niet.

Het RSV kende een sterke inhoudelijke doorwerking betreffende het stedelijk beleid. Het stedelijk beleid focuste op een revitalisatie van de stadskernen en een verbetering van de leefbaarheid en bereikbaarheid om de aantrekkingskracht van de steden te verhogen. Dit stedelijk beleid was echter onvoldoende om de suburbanisatie tegen te gaan. Voor de realisatie van zijn woonbehoefte richt een groot deel van de Vlamingen zich nog steeds op het buitengebied.

1.2.6.2 Beleidssuggesties voor het stedelijk gebied

Op basis van het onderzoek kunnen we een aantal beleidssuggesties formuleren die moeten bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen voor het stedelijk gebied in de toekomst, zonder daarmee uitspraken te doen over wat de inhoud van de doelstellingen in een volgend ruimtelijk beleidsplan precies moeten zijn.

In eerste instantie bestaat er de nood aan een aantal algemene initiatieven:

- Er is nood aan een performant monitoringsysteem om de ruimtelijke evoluties en taakstellingen op te kunnen volgen.
- Er is nood aan een permanente actualisatie van de bevolkingsprognoses en het opzetten van een uniform toolkit/model om huishoudprognoses op te stellen (zie herziening RSV: gebruikte bevolkingsprognose is achterhaald).
- Er is ook duidelijk nood aan een actualisatie van het inzicht in de woningvoorraad (aantal woningen) en de woonbehoeften.
- Er is nood aan inzichten in de woonbehoeften met een gedifferentieerde kwalitatieve invulling en de ruimtelijke consequenties.
- Er is nood aan een algemeen dichtheidsbeleid, indien het beleid dergelijk beleid wenst na te streven.. Hogere woondichtheden kunnen gestimuleerd worden door extra aandacht te besteden aan voorbeeldprojecten waarin een hogere woondichtheid samengaat met een goede omgevingskwaliteit. De huidige, lopende herziening van het RSV komt hier reeds aan tegemoet.
- Onderzoeken in welke mate het ruimtelijk beleid kan afgestemd worden op de reële ruimtelijke situatie (o.a De Meulder, 1999; Loeckx, 1995).

Daarnaast kunnen we ook een aantal suggesties formuleren die kunnen bijdragen tot een versterking van de bundeling in stedelijk gebied indien het beleid dergelijke doelstelling ook in de toekomst wil nastreven:

- Vertrekkende vanuit de karakteristieken van de Vlaamse woningmarkt, met een groot aantal huiseigenaars, dient men voor een effectief bundelingbeleid op de woonwensen te sturen door bijvoorbeeld een flankerend beleid te voeren waarbij de kostprijs van de suburbanisering wordt doorgerekend aan de bewoners.
- Mechanismen als locatiegebonden subsidies om hogere woondichtheden financieel te ondersteunen kunnen een denkpiste vormen.
- Het doelgericht aansnijden of bevriezen van woonuitbreidingsgebieden in buitengebied kan een belangrijke ondersteuning zijn om de verstedelijkingsdruk op de open ruimte te verminderen.

1.3 Buitengebied

1.3.1 Vraagstelling RSV

Als basisdoelstelling voor het buitengebied stelt het RSV:

“Het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied.” (RSV, gecoördineerde versie 2004:318)

1.3.2 Scoping en aanpak

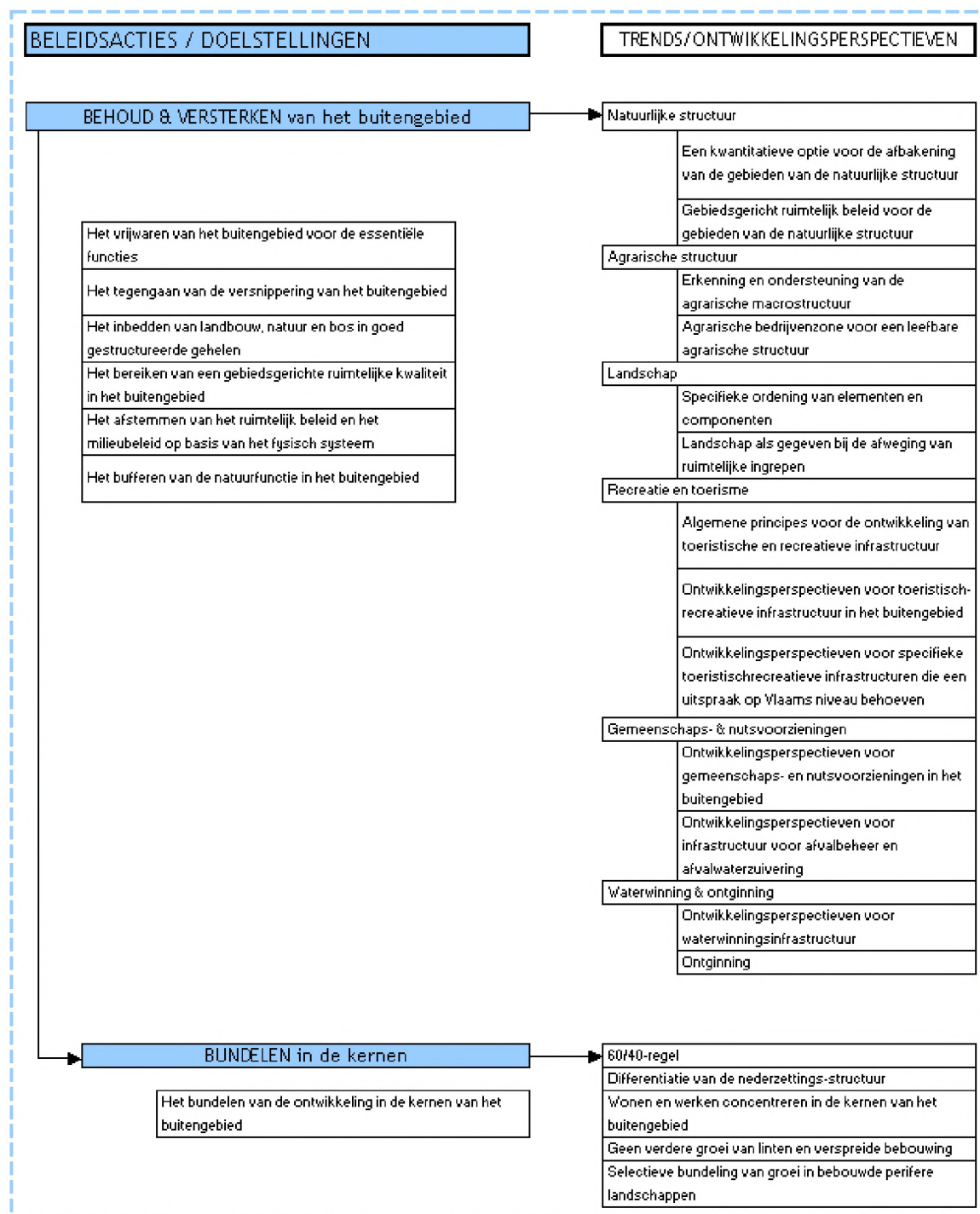
Om deze ambitie van het RSV onderzoekbaar te maken, werd de basisdoelstelling voor het buitengebied opgedeeld in het behoud en de versterking van het buitengebied enerzijds en bundeling in de kernen anderzijds. De in het RSV geformuleerde doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en vooropgestelde trendbreuken voor het buitengebied kunnen gesitueerd worden binnen één van de beide componenten van de basisdoelstelling.

De doelstellingen die werden geformuleerd voor het buitengebied zijn voornamelijk inspanningsverbintenissen: er zullen inspanningen worden geleverd om de doelstelling te bereiken, maar daaraan zijn geen concrete beoogde resultaten gekoppeld, omdat ze niet in meetbare streefdoelen kunnen worden verwoord.

Meer bepaald zijn de ontwikkelingsperspectieven die vallen onder ‘het behoud en versterking van het buitengebied’ allen inspanningsverbintenissen. De evaluatie daarvan gebeurt dan ook niet aan de hand van kwantitatieve analyses, maar door een analyse van de door het beleid geleverde inspanningen.

Onder de doelstelling ‘bundelen in de kernen’ vallen wel een aantal resultaatsgerichte trendbreuken die via cijfermateriaal, aangevuld met kwalitatieve informatie, worden geëvalueerd.

Figuur 11. Scoping OV1 - buitengebied



1.3.3 Behoud en versterken van het buitengebied

A *Vraagstelling RSV en context*

Zoals uit bovenstaand schema blijkt, kunnen een aantal doelstellingen voor het buitengebied en verschillende ontwikkelingsperspectieven voor de natuurlijke en agrarische structuur, het landschap, recreatie en toerisme, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen en waterwinning en ontginning worden gekoppeld aan de eerste component van de basisdoelstelling “behoud en versterken van het buitengebied”.

Het RSV wil het buitengebied vrijwaren om haar essentiële functies (landbouw, natuur, bos en wonen en werken op niveau van het buitengebied) en de grote aaneengesloten gebieden van het buitengebied te behouden en te versterken. Op Vlaams niveau wordt daarom een beleid gevoerd waarbij aan de structuurbepalende functies voldoende ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden en gegarandeerd. Bovendien moet de versnippering van het buitengebied en de verbrokkeling van haar structuur door bebouwing en infrastructuur worden tegengegaan.

B *Vaststellingen*

De doelstellingen geformuleerd voor het buitengebied zijn voornamelijk inspanningsverbintenissen. Ze bevatten geen kwantitatief meetbaar vooropgesteld resultaat, en kunnen dus niet als dusdanig worden gemeten en geëvalueerd. Wel kan het bereiken van deze doelstellingen worden afgetoetst aan het gebruik van instrumenten en de geleverde inspanningen, en de doorwerking ervan in lagere structuurplannen, uitvoeringsplannen en andere beleidsplannen.

Algemeen

Sommige actoren die actief zijn in het buitengebied gaven tijdens de interviews aan steeds terug te koppelen naar het RSV voor buitengebiedvisies. De ruimtelijke structuur van het RSV wordt als uitgangspunt genomen.

Daarnaast is er voor de open ruimte structuur, en voornamelijk voor natuur en bos, tot op vandaag een grote achterstand opgelopen in de uitvoering van het RSV (Addendum bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen tweede herziening - ontwerp - Gecoördineerd advies Stad Gent).

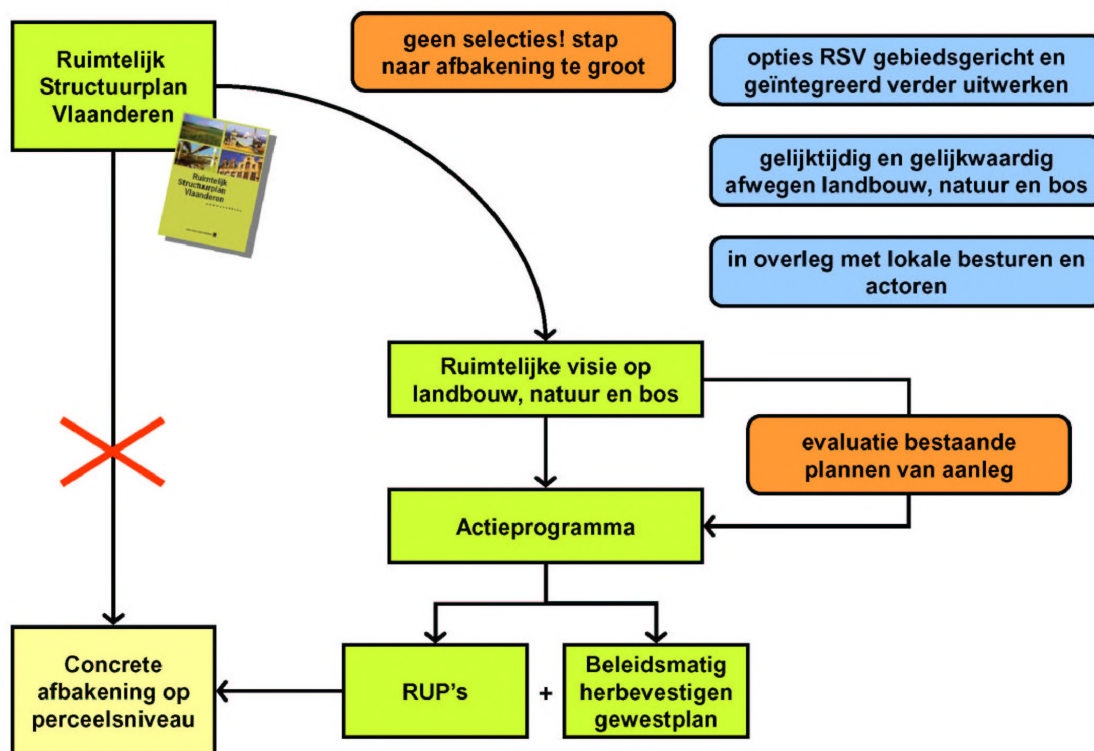
Afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur

In de planopmaak ter uitvoering van het RSV werden afbakeningsprocessen opgestart voor de natuurlijke en de agrarische structuur. De ontwikkelingsperspectieven voor beide structuren volgens het RSV zijn:

- een kwantitatieve optie voor de afbakening van de gebieden van de natuurlijke structuur
- gebiedsgericht ruimtelijk beleid voor de gebieden van de natuurlijke structuur
- erkenning en ondersteuning van de agrarische macrostructuur

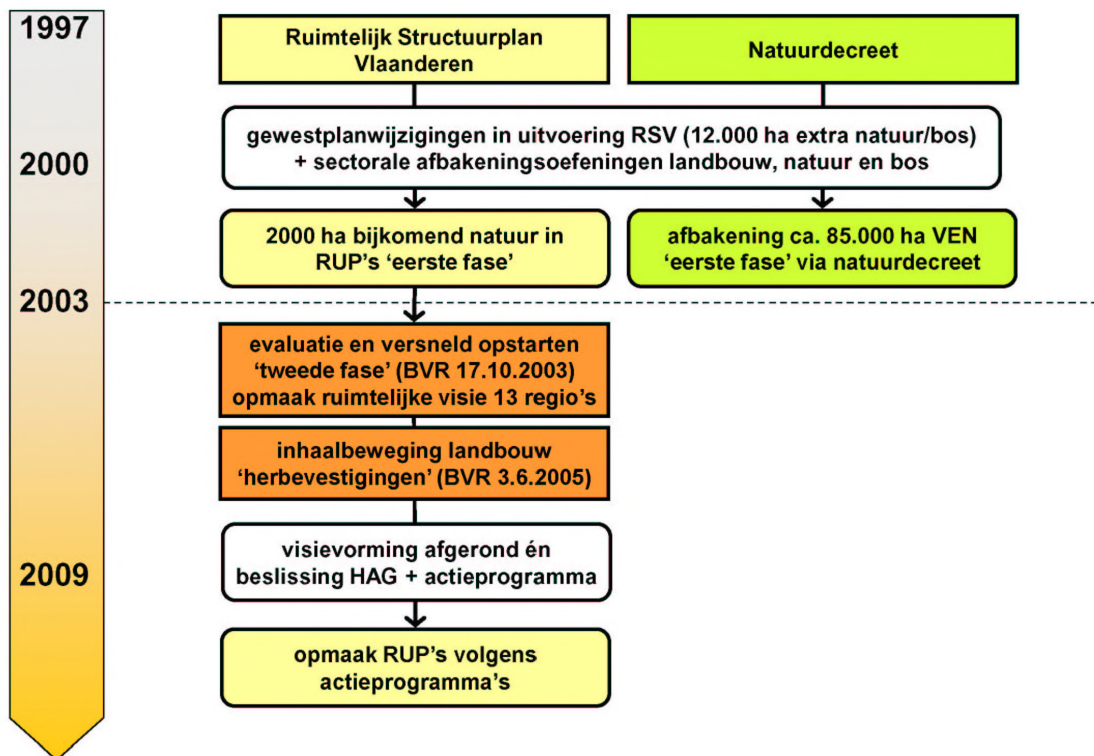
Onderstaande schema's geven een overzicht van de aanpak en de fasering van de inspanningen die geleverd werden voor de natuurlijke en de agrarische structuur.

Figuur 12. Verloop van de afbakeningsprocessen in buitengebied



Bron: Vandevoort, 2009

Figuur 13. Stand van zaken van de afbakeningsprocessen in buitengebied



Bron: Vandevoort, 2009

In afwachting van de opstart van de eigenlijke afbakeningsprocessen werd vanaf 2001 van start gegaan met de afbakening van natuurgebieden, in hoofdzaak via het Natuurdecreet (VEN - 85.000 ha), deels ook via RUP's (2000 ha).

De afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur verliep in eenzelfde proces met een gelijktijdige en gelijkwaardige afweging van landbouw, natuur en bos. Dit gebeurde voor de 13 buitengebiedregio's afzonderlijk, in functie van de gebiedsgerichte aanpak. Vanaf 2003 is de Afdeling Ruimtelijke Planning van de Vlaamse overheid van start gegaan met de opmaak van een ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos voor elk van de regio's. De visie geeft op hoofdlijnen aan welke gebieden behouden blijven voor landbouw en waar er ruimte kan zijn voor natuurontwikkeling of bosuitbreiding. De visievorming was volgens betrokkenen een intensief proces, met talrijke overlegmomenten tussen en met de sectoren (in totaal een 700-tal).

Deze ruimtelijke visies werden door de Vlaamse Regering goedgekeurd vanaf 2005 en voornamelijk tussen 2007 en 2009. Deze visies vormen de basis voor de opmaak van concrete gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen waarin de bestemmingen op perceelsniveau worden vastgelegd. De prioriteiten en fasering voor de opmaak van deze plannen worden aangegeven in operationele uitvoeringsprogramma's, die samen met de ruimtelijke visies werden goedgekeurd.

Met de opmaak van RUP's werd van start gegaan in 2009. In totaal voorzien de programma's een 600-tal RUP's, op dit moment werd een 40-tal RUP's definitief vastgesteld.

Tegelijkertijd met de afbakeningsprocessen werd de optie genomen om voor de agrarische gebieden een herbevestiging uit te voeren van de gewestplannen. Op die manier werden 538.000 ha herbevestigd, dit is meer dan twee derde van de door het RSV vooropgestelde 750.000 ha.

Agrarische bedrijvenzone

In het Vlaams gewest werd minstens één agrarische bedrijvenzone afgebakend, namelijk in Sint-Katelijne-Waver in het kader van de afbakening van het stedelijk gebied Mechelen. Volgens een aantal respondenten lijkt het concept van agrarische bedrijvenzones echter niet aan te slaan.

Tijdens de interviews werd als mogelijke verklaring voor het beperkte aantal terreinrealisaties gesteld dat individuele landbouwers en boerenorganisaties wantrouwig staan tegenover een concentratie op een bedrijventerrein. Men vreest onder andere voor een grote kans op besmettingen bij ziektes.

Ontwikkelingsperspectieven voor het landschap

Uit analyse en praktijkervaring van het studieteam blijkt dat de concepten van structurerende elementen en componenten van het landschap, zoals die door het RSV werden omschreven, hebben doorgewerkt in de opmaak van lagere structuurplannen: de verschillende begrippen werden vaak opgepikt in de gewenste ruimtelijke structuur.

Recreatie en toerisme

Uit een aantal interviews en focusgroepen blijkt dat er relatief weinig inspanningen werden geleverd ten aanzien van de sector toerisme en recreatie. Wel wordt in de lagere structuurplannen, net als in het RSV, een gewenste toeristische-recreatieve structuur uitgewerkt.

C *Matigende variabelen*

De huidige stand van zaken kan worden verklaard door het feit dat de afbakeningsprocessen voor het buitengebied pas in 2005 werden opgestart. Het beleid heeft zich immers prioritair geconcentreerd op de afbakening van de stedelijke gebieden. Vanaf 2005 hebben de inspanningen voor het buitengebied zich voornamelijk gericht op visievorming. De planopmaak van de RUP's bevindt zich vandaag dan ook nog maar in de beginfase.

Tijdens de interviews werden de beperkte inspanningen ten aanzien van de sector toerisme verklaard door de trendgevoeligheid van de sector en de kennis over toerisme die in de andere sectoren en bij ruimtelijke ordening beperkt blijft. Bovendien is recreatief-toeristisch medegebruik een veelgebruikt begrip, maar een begrip dat niet is doorvertaald en waarvan de toepassing in de praktijk ook voor de sector zelf moeilijk blijkt.

1.3.4 Bundelen

1.3.4.1 Bundelen - in de kernen van het buitengebied

A *Vraagstelling RSV*

Het RSV koos voor een kernversterkend beleid waarbij de verstedelijkingsdruk op het buitengebied verminderd diende te worden. Met de 60/40-taakstelling streefde het RSV de bundeling van het wonen in de stedelijke gebieden na. Minstens 60% van de nieuw te bouwen woningen diende in stedelijk gebied te worden gebouwd, maximum 40% in de kernen in het buitengebied.

B *Vaststellingen*

Voor een volledige weergave van de analyseresultaten: zie vorig hoofdstuk over het stedelijk gebied.

De analyse toont aan dat de taakstelling inzake wonen van 60/40 voor respectievelijk stedelijk gebied en buitengebied niet gehaald wordt, maar wel positief evolueert in de door het RSV gewenste richting. De druk op het buitengebied is dus wel afgenomen, maar groter gebleven dan vooropgesteld.

C *Verklaringen en matigende variabelen*

Voor een volledige weergave van de verklaringen en matigende variabelen: zie vorig hoofdstuk over het stedelijk gebied.

Specifieke elementen voor het buitengebied:

- Uitholling van de omzendbrief 1997/03 in verband met de woonuitbreidingsgebieden:

De omzendbrief 1997/03 heeft in de beginfase het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied geblokkeerd. Dit kon immers slechts gebeuren indien, op basis van een woonbehoeftestudie, een duidelijke behoefte werd aangetoond. De omzendbrief bepaalde echter dat de behoefteberekening in buitengebied diende te gebeuren op basis van een gesloten prognose (enkel natuurlijke aangroei, migratie niet in rekening gebracht), waardoor in de praktijk buitengebiedgemeenten quasi onmogelijk een bijkomende behoefte konden aantonen, en dus geen nieuwe woonuitbreidingsgebieden konden aansnijden.

Vanaf 2002 werd deze omzendbrief echter uitgehold, waardoor woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied opnieuw makkelijker konden worden aangesneden. Nog steeds diende uitgegaan te

worden van de woonbehoefte, maar onder bepaalde voorwaarden kon uitzondering worden toegestaan om alsnog nieuwe woonuitbreidingsgebieden aan te snijden (o.a. opgenomen zijn in de atlas van de woonuitbreidingsgebieden).

Ook met de Codex en het Grond- en pandendecreet zou deze omzendbrief verder ondergraven kunnen worden: het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden werd, in het kader van het behalen van het sociaal objectief, losgekoppeld van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Het sociaal objectief houdt bovendien geen rekening met de 60/40-verhouding voor de verdeling van de bijkomende sociale woongelegenheden.

- De bestaande voorraad aan bouwmogelijkheden, bestemd in de gewestplannen, blijft doorwerken. Op vandaag ligt van de bouwreserve 31765 hectare in buitengebied en 27701 hectare in stedelijk gebied (IOP, 2009).

1.3.4.2 Bundelen - Differentiatie van de nederzettingsstructuur & Geen verdere groei van linten en verspreide bebouwing en concentratie in de kernen

A Vraagstelling RSV en context

Het RSV stelt een differentiatie van de nederzettingsstructuur voorop. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een aantal ruimtelijke beleidscategorieën:

- kernen (onderverdeeld in hoofddorpen en woonkernen)
- bebouwd perifeer landschap
- linten
- verspreide bebouwing

Het buitengebied dient gevrijwaard te worden voor de essentiële functies en de versnippering dient te worden tegengegaan. Conform het principe van de gedeconcentreerde bundeling stelde het RSV dat een verdere groei van linten en een toename van de verspreide bebouwing niet aanvaard kon worden.

Het RSV ambieerde een concentratie van wonen en werken in de kernen van het buitengebied, met een versterking van de centrumfunctie van de kernen. Hiervoor werden ruimtelijke principes geformuleerd in verband met de lokalisatie van lokale bedrijventerreinen, het bereikbaar houden van voorzieningen en het behoud en een verhoging van de kwaliteit van kleine kernen.

B Vaststellingen

In uitvoering van de bindende bepalingen van het RSV werd in de provinciale structuurplannen de selectie gemaakt van hoofddorpen en woonkernen. Deze hiërarchie van kernen heeft ook in de terreinrealisatie zijn doorwerking gekend: tijdens de interviews werd in dit kader verwezen naar de doorvertaling in het netmanagement van De Lijn en de inplanting van zorgvoorzieningen die wordt afgestemd op deze hiërarchie.

Het bebouwd perifeer landschap werd echter niet verder uitgewerkt noch geactiveerd.

Op basis van de databestanden die we eerder gebruikten voor de berekeningen in het kader van de 60/40-taakstelling, kan ook een beeld worden verkregen over hoe de toename van woningen zich in het buitengebied heeft gemanifesteerd.

Het databestand met de toewijzing van de verschillende statistische sectoren tot stedelijk of buitengebied (aangeleverd door ARP) bevat voor de buitengebiedsectoren eveneens een onderscheid

tussen kern in buitengebied en ‘gewoon’ buitengebied. Deze laatste categorie, de gebieden buiten de kernen stemmen overeen met de linten en de verspreide bebouwing. Een koppeling met de huishoudensdata per statistische sector en de toename van huishoudens in een bepaalde periode levert dan een beeld op de vestiging van deze huishoudens binnen het buitengebied.

Uit de analyse van de bijkomende huishoudens in het buitengebied leiden we het volgende af (Tabel 19):

- In 1997 bevond 23% van de bewoning in het buitengebied zich in de verspreide bebouwing en de linten.
- In de periode 1997-2007 kwam 81% van nieuwe woningen in buitengebied in de kernen terecht, 19% in de verspreide bebouwing en de linten.
- Het aandeel nieuwe woningen in linten en verspreide bebouwing is opnieuw gestegen in 2003-2007 (23%) t.o.v. 1997-2002 (16%)⁶.

Tabel 19. Procentuele toename van huishoudens in het buitengebied, Vlaams Gewest

	1997	1997-2002	2003-2007	1997-2007
kern in buitengebied	77,1	84,4	77,3	81,4
overig buitengebied	22,9	15,6	22,7	18,6
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Overig buitengebied = het buitengebied uitgezonderd de kernen, met andere woorden de verspreide bebouwing en linten

Bron: SVR, ARP

De cijfers met betrekking tot de vestiging van nieuwe huishoudens tonen dus aan dat er sinds 1997 wel degelijk een toenemende concentratie van wonen in de kernen van het buitengebied werd gerealiseerd en dus een verminderde groei van linten en verspreide bebouwing. Deze trend lijkt in het tweede deel van de periode echter opnieuw te zijn afgezwakt. Verlinting en verspreide bebouwing hebben zich verder gezet, zij het aan een trager tempo (Verbeek, Leinfelder, Pisman & Allaert, 2010). Recent onderzoek toont aan dat er opnieuw meer in linten wordt gebouwd (Ryckewaert, 2008).

Enkele bijkomende vaststellingen:

- Linten komen voornamelijk voor in een brede band die van west naar oost doorheen Vlaanderen loopt. Verspreide bebouwing komt voornamelijk voor in West-Vlaanderen en de Antwerpse en Limburgse Kempen (Verbeek, Leinfelder, Pisman & Allaert, 2010).
- Sinds de invoering van de Codex Ruimtelijke ordening van 1 september 2009 is er decretaal opnieuw de mogelijkheid om linten uit breiden door toepassing van de afwerkingsregel. Deze regel stelt dat een wachtgevel, ongeacht de bestemming, afgewerkt kan worden met een nieuwe woning.

⁶ De periode 1997-2007 wordt opgesplitst om meer zicht te hebben op de recente evolutie. De keuze om op te splitsen met 2002 als breuk is niet ingegeven vanuit inhoudelijke overwegingen, maar enkel arbitrair, om de periode van 10 jaar in twee te delen.

C *Verklaringen en matigende variabelen*

Het huidig nederzettingspatroon van Vlaanderen vindt uiteraard zijn oorsprong in het verleden. Het historische en fysische netwerk van nederzettingen is de basis voor het huidige gefragmenteerde landschap met bebouwingskorrels en bebouwingslinten. Reeds voor de industrialisering werd de Vlaamse regio gekenmerkt door een dicht netwerk van steden, kleine steden, dorpen, gehuchten en zelfs hier en daar al lintbebouwing.

De voor Vlaanderen kenmerkende verspreide bebouwing en lintbebouwing is ook het gevolg van bewuste historische en politieke keuzes waarbij men de verstedelijking trachtte af te remmen (o.a. De Caigny, 2007, De Decker, 2004; De Meulder 1999). Elementen daarbij waren (en zijn nog steeds):

- Een groot aandeel privaat grondbezit waardoor de toevallige ligging van een grond bepaalde en bepaalt waar gewoond wordt.
- Een dicht netwerk van (spoor)wegen heeft het platteland gemakkelijk bereikbaar gemaakt. Het sociale abonnement zorgde er op haar beurt voor dat het woonwerkverkeer te betalen was. Beide componenten (bereikbaarheid en betaalbaarheid) gelden vandaag nog onverkort; het woon-werkverkeer wordt onafhankelijk van de woonlocatie vergoed.
- De overheid heeft altijd de formule van de eigen eengezinswoning-met-tuin gestimuleerd. Ook vandaag nog ondersteunen subsidies lagere inkomensgroepen voor de aankoop van een eigen huis, fiscale aftrekbaarheid van hypotheekkosten, etc;
- Beleidsinitiatieven hebben dit nooit afgeremd, integendeel ze hebben dit onderbouwd (ruime woonzones op gewestplannen, tolerantie van bouwmisdrijven, institutionalisering van lintbebouwing, mini-decreet...).
- Het ontbreken van een alternatief woonmodel. Het niet regelen van de private huursector en het bewust klein houden van de sociale huursector leidde en leidt er toe dat de realisatie van de woonbehoeften aan de private sector is overgelaten en de overheid haar eigen planningskracht ondergraaft.
- Historische gegroeide anti-stedelijke woonvoorkeuren voor eengezinswoningen met tuin in het groen.

Dat de verlinting zich nog steeds verderzet, hoewel vertraagd, kan ook worden verklaard door het feit dat het aanbod percelen in de (kernversterkende) verkavelingen kleiner wordt (Loris, 2009), waardoor opnieuw meer gebouwd wordt in linten (Ryckewaert, 2008).

1.3.5 Conclusie buitengebied

1.3.5.1 Werd de basisdoelstelling gehaald voor het buitengebied?

Als basisdoelstelling voor het buitengebied stelde het RSV:

“Het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied.” (RSV, gecoördineerde versie 2004:318)

De doelstelling van het RSV met betrekking tot het wegnemen van de bebouwingsdruk op de open ruimte in het buitengebied is niet gerealiseerd: de druk op de open ruimte blijft tot op vandaag groot. De analyse toont tegelijkertijd aan dat er sinds het RSV wel meer gebundeld werd in de kernen van het buitengebied.

1.3.5.2 Beleidsuggesties voor het buitengebied

Op basis van het onderzoek komen we tot een aantal suggesties voor het toekomstig beleid ten aanzien van het buitengebied.

Indien het beleid het buitengebied in de toekomst verder wilt trachten te vrijwaren, lijkt het ons zinvol om gericht te werk gaan, met name door de waardevolle gebieden in het buitengebied te beschermen. Ter vrijwaring van het buitengebied dienen deze gebieden dan prioritair te worden afgebakend.

Indien het beleid het buitengebied in de toekomst verder wilt trachten te vrijwaren, bevelen we aan de afschaffing van de afwerkingsregel uit de Codex Ruimtelijke Ordening van 1 september 2009 te overwegen. Voor specifieke gevallen kan een oplossing gevonden worden door een gemeentelijk planningsinitiatief.

1.4 Gebieden voor economische activiteiten

1.4.1 Vraagstelling RSV

Het RSV stelde voor de derde structuurbepalende component als basisdoelstelling:

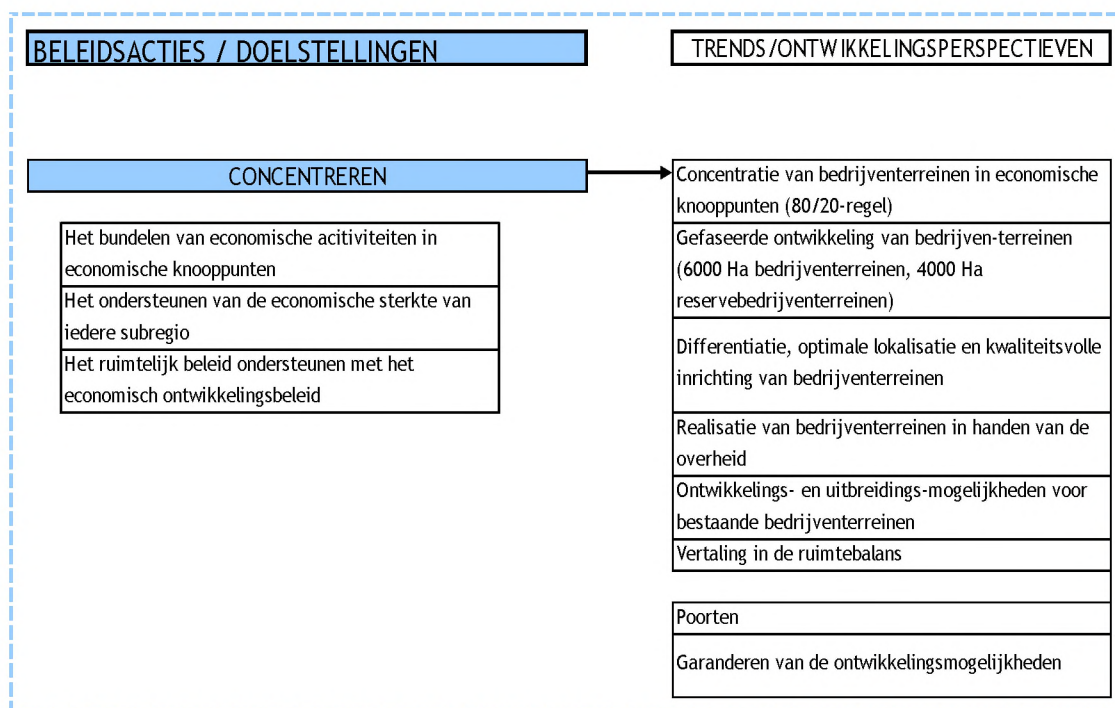
“Het concentreren van de economische activiteiten in die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur van Vlaanderen.”(RSV, gecoördineerde versie 2004:318)

Het RSV ambieerde wat betreft de economische gebieden een actief aanbodbeleid te kunnen voeren, door de creatie van bijkomende ruimte voor bedrijvigheid volgens de ruimtelijke principes van het RSV.

1.4.2 Onderzoek en scope

De ontwikkelingsperspectieven die het RSV vooropstelt voor de economische gebieden, hebben enerzijds betrekking op de economische knooppunten en de bedrijventerreinen en anderzijds op de poorten.

Figuur 14. Scoping OV1 - gebieden voor economische activiteiten



Voor de analyse in verband met de economische knooppunten en bedrijventerreinen werd, uit de in het RSV opgesomde ontwikkelingsperspectieven, de 80/20 regel geselecteerd en kwantitatief onderzocht. De 80/20 regel kan echter niet los gezien worden van de andere ontwikkelingsperspectieven. Bij de bespreking van de verklaringen en matigende variabelen voor de realisatie van de 80/20 regel werden deze andere ontwikkelingsperspectieven dan ook mee betrokken.

De analyse in verband met de in het RSV opgesomde trends en ontwikkelingsmogelijkheden voor de poorten gebeurde aan de hand van kwalitatief onderzoek. Het betreft hier immers inspanningsverbintenissen waarvan de realisatie niet kwantificeerbaar is.

1.4.3 Concentreren - bedrijventerreinen in de economische knooppunten

A Vraagstelling RSV en context

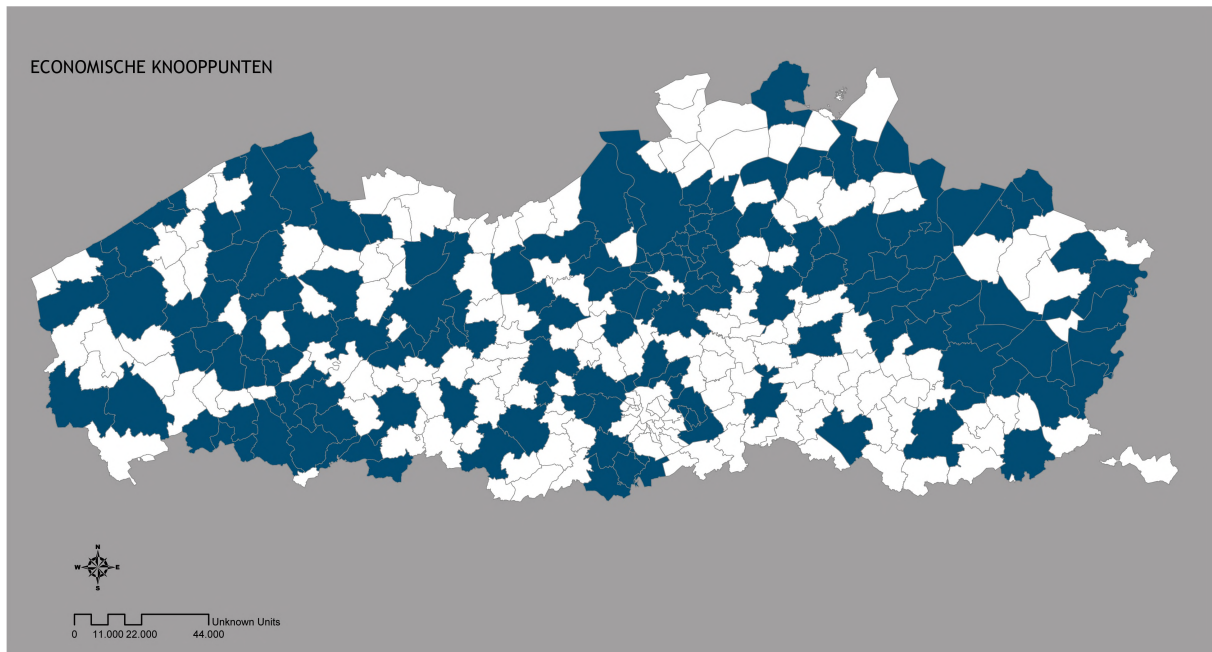
Met het RSV wenste de Vlaamse overheid in 1997 een antwoord te geven op een aantal belangrijke problemen in de ruimtelijke economische structuur. Analyses hadden een spreiding van economische activiteiten vastgesteld, weg van de traditionele tewerkstellingscentra. Deze spreiding leidde volgens het RSV tot een verzwakking van de concentratie van economische activiteiten, een versnippering van de open ruimte, een vermindering van potentiële ruimtelijke synergie en schaalvoordelen, tot een verhoging van de aanleg- en onderhoudskosten van de nutsvoorzieningen en tot een toename van de personen- en goederenmobiliteit. Daarnaast stelde men ook vast dat economische activiteiten weinig efficiënt en niet kwalitatief met ruimte omsprongen. Grote delen bedrijventerreinen bleven onderbenut en de bedrijfsgebouwen waren doorgaans zeer ruimteverspillend in hun opzet. Verder waren vele bestaande bedrijventerreinen vanuit mobiliteitsoogpunt rampzalig ingepland. Ze bleken niet goed ontsloten of waren slechts éénzijdig via de weg bediend. Dit droeg dan weer in grote mate bij tot de groeiende verkeerscongestie op de weg. Deze problemen waren niet alleen het gevolg van een sterk veranderende economische dynamiek en veranderende locatiepatronen, maar evenzeer van het vrij gefragmenteerd ruimtelijk economisch beleid vanaf de jaren 1970 (Coppens, 2007).

Het RSV wilde een ambitieuze trendbreuk realiseren en stelde dat Vlaanderen, om ook op lange termijn concurrentieel te blijven, ruimte en economie beter op elkaar moest afstemmen. Het RSV streefde naar een bundeling van economische activiteiten in knooppunten en poorten. Op deze manier zou een verdere verspreiding van bedrijven tegengegaan worden en konden mobiliteitsstromen in de hand worden gehouden. Het RSV maakte hiervoor een selectie van de economische knooppunten, met onderscheid tussen:

- de stedelijke gebieden
- de gemeenten gelegen in het economisch netwerk van het Albertkanaal
- de specifieke economische knooppunten

In deze knooppunten kunnen bijkomende bedrijventerreinen worden uitgebouwd. In totaal selecteerde het RSV 156 van de 308 gemeenten in Vlaanderen als economisch knooppunt. De specifieke economische knooppunten werden geselecteerd op basis van hun ligging, om historische redenen of omwille van de aanwezigheid van bestaande bedrijven met belangrijke economische betekenis.

Figuur 15. De economische knooppunten (selectie RSV)



De wetenschappelijke onderbouwing bij de selectie van de economische knooppunten wordt in de literatuur echter in vraag gesteld. Voor de selectie van de economische knooppunten werd de grens van 3500 werknemers per gemeente in 1991 gehanteerd (zelfstandigen werden niet in de berekening opgenomen). Van Naelten (1995) stelde zich de vraag op welke wijze dit relevant was als ‘grens’ voor het bepalen of een gemeente een werkgelegenheidsknooppunt is, moet zijn of moet blijven. De selectie op basis van de administratieve gemeentegrenzen zorgde er ook voor dat bepaalde bestaande economische concentraties geen erkenning kregen, bedrijventerreinen die in twee of meerdere gemeenten liggen kregen bijvoorbeeld geen erkenning als economisch knooppunt in het eerste RSV in 1997.

Het RSV formuleerde voor de bedrijventerreinen in de economische knooppunten de volgende ontwikkelingsperspectieven en beoogde trendbreuken:

1. Een gefaseerde ontwikkeling van de 10.000 ha bedrijventerreinen:

- 6000 ha effectieve bedrijventerreinen
- 4000 ha reservebedrijventerreinen die pas ontwikkeld kunnen worden wanneer de effectieve bedrijventerzones voor een groot deel zijn ingevuld.

2. Concentratie in de economische knooppunten:

- 80-85 % lokale en regionale bedrijventerreinen of bedrijventerreinen voor historisch gegroeide bedrijven *in* de economische knooppunten;
- 15-20 % lokale en regionale bedrijventerreinen of bedrijventerreinen voor historisch gegroeide bedrijven *buiten* de economische knooppunten

Deze 85-80/15-20 verhouding wordt per provincie vertaald naar de volgende verhoudingen:

Tabel 20. Taakstelling bedrijventerreinen per provincie (%)

	Economische knooppunten	Buiten economische knooppunten
Antwerpen	83-88	17-12
Limburg	84-89	16-11
Oost-Vlaanderen	77-82	23-18
Vlaams-Brabant	71-76	29-24
West-Vlaanderen	76-81	24-19

3. Differentiatie van bedrijventerreinen

Het RSV formuleerde voor de bestaande en nieuwe bedrijventerreinen specifieke vestigings- en ontwikkelingsperspectieven. Het RSV ging hiervoor sterk uit van een Christalleriaanse visie. Daarbij veronderstelde men dat de hiërarchie van steden bepalend was voor de omvang en het bereik van het voorzieningenniveau. Het RSV wenste deze stedenhiërarchie ook verder te ondersteunen. Grotere steden zouden dus meer grotere voorzieningen toegewezen krijgen dan kleinere stedelijke nederzettingen. Deze achterliggende visie verklaart de nadruk op het concentratiebeleid voor bedrijventerreinen en het gehanteerde gravitatiemodel bij de toewijzing van de taakstelling aan economische knooppunten. Het verklaart ook het onderscheid tussen lokale en regionale bedrijventerreinen. Lokale bedrijventerreinen werden opgevat als functionele programma's met een klein bereik en dienden dan ook in nederzettingen van lagere orde gelokaliseerd te worden. Regionale bedrijventerreinen werden dan weer geassocieerd met een groot bereik en hoorden daarom thuis in stedelijke nederzettingen van een hogere orde (Coppens, 2006).

4. Realisatie van bedrijventerreinen in handen van de overheid

Omwille van het realiseren van de differentiatie van bedrijventerreinen, het vergroten van een omkeerbaar ruimtegebruik, het vermijden van speculatie, het vermijden van ongewenste functiewijzigingen, het realiseren van een betere fasering en het beschikbaar houden van voldoende betaalbare percelen stelt het RSV de overheid verantwoordelijk voor de realisatie van bedrijventerreinen. Dit werd met de herziening van het RSV in 2004 bijgestuurd.

5. Optimale lokalisatie en kwaliteitsvolle inrichting van bedrijventerreinen

Het RSV definieert specifieke lokalisatie- en inrichtingsprincipes voor de diverse categorieën van bedrijventerreinen.

6. Ontwikkelings- en uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande bedrijven buiten de bedrijventerreinen

Voor deze terreinen dienen de gemeenten ontwikkelingsperspectieven te formuleren, die vooral worden bepaald door de aard van het bedrijf zelf en nog meer door de ruimtelijke draagkracht van de omgeving.

B Vaststellingen

De realisatie van de concentratiedoelstelling tijdens de planperiode 1994-2007 werd geanalyseerd op basis van de gegevens uit de ruimteboekhouding (update 31/12/2009). *[Noot: binnen de timing van dit onderzoek was het niet mogelijk ook de regularisaties van vergunde delen van zonevreemde bedrijven uit het bestand te filteren. Het RSV, versie 2003, schreef echter voor dat deze niet mogen worden meegerekend in de ruimtebalans.]*

De kwantitatieve analyses tonen dat het vooropgestelde aantal hectare tijdens de periode 1994-2009 werd gehaald in termen van bestemming (Tabel 21 en Tabel 22), maar dit is geen indicatie voor de effectieve realisatie op het terrein.

- 7963,3 ha nieuwe bedrijventerreinen werden door middel van gewestplanwijzigingen en RUP's bestemd, waarvan 83% in de economische knooppunten. Deze oppervlakte is inclusief de in 1994 aanwezige voorraad aan bedrijventerreinen
- Het grootste aandeel van de bestemde, nieuwe bedrijventerreinen vindt men terug in de regionaal stedelijke gebieden: 28%.
- De specifieke economische knooppunten staan in voor ongeveer 16,70% van de bestemde bedrijventerreinen.
- De resultaten van de verhouding binnen/buiten economische knooppunten zijn eveneens sterk verschillend per provincie: Antwerpen en West-Vlaanderen zijn de 'goede leerlingen', de provincie Oost-Vlaanderen veruit de 'slechte' leerling (met 34% buiten de economische knooppunten)
- Men moet bij het interpreteren van de tabellen sterk in gedachte houden dat de bijkomende bestemde bedrijventerreinen buiten de economische knooppunten voornamelijk lokale bedrijventerreinen betreft van ongeveer 5 ha, naast talloze regularisaties van (gedeeltelijk) zonevreemde bedrijven. Ruimtelijk beschouwd betekent dit een heel grote spreiding van de bijkomend bestemde bedrijventerrein(tjes) en lijkt er hierdoor geen ruimtelijke bundeling te zijn gebeurd.

Tabel 21. Planrealisatie bijkomend bestemde bedrijventerreinen (Ha en %), eind 2009

	Ha	%
Grootstedelijke gebieden	955,7	12,00%
Antwerpen	308,8	32,31%
Gent	388,7	40,67%
VSGB	258,3	27,02%
Regionaal stedelijke gebieden	2.227,5	27,97%
Kleinsted. structuurond. gebieden	1.027,9	12,91%
Kleinsted. gebieden provinciaal	824,0	10,35%
Specifieke economische knooppunten	1.329,7	16,70%
Albertkanaal	244,8	3,07%
Totaal economische knooppunten	6.609,6	83,00%
Geen specifieke econ_knoop	1.353,7	17,00%

Bron: ARP - ruimteboekhouding (update 31/12/2009)

Tabel 22. Planrealisatie bijkomend bestemde bedrijventerreinen (Ha en %), eind 2009, per provincie

	Ha	%	Vooropgestelde verhouding
West-Vlaanderen			
Econ. Knooppunt	2.523,74	94,63%	76-81
Geen econ. Knooppunt	143,29	5,37%	24-19
Oost-Vlaanderen			
Econ. Knooppunt	1.197,46	65,60%	77-82
Geen econ. Knooppunt	628,03	34,40%	23-18
Limburg			
Econ. Knooppunt	895,79	81,89%	84-89
Geen econ. Knooppunt	198,13	18,11%	16-11
Antwerpen			
Econ. Knooppunt	1.528,67	91,19%	83-88
Geen econ. Knooppunt	147,62	8,81%	17-12
Vlaams-Brabant			
Econ. Knooppunt	463,88	66,22%	71-76
Geen econ. Knooppunt	236,65	33,78%	29-24

Bron: ARP - ruimteboekhouding (update 31/12/2009)

Op basis van het kwalitatief onderzoek (interviews en expertenpanel) en de literatuur kunnen nog een aantal vaststellingen worden gedaan.

De 80/20 regel leidde tot een situatie waarbij de stedelijke gebieden het grootste pakket aan bijkomende bedrijventerreinen moesten verwerken. Het overgrote deel van de werkgelegenheid (vooral in de tertiaire sector) blijft gebonden aan de stedelijke gebieden (WES, 2004). Maar behalve de beoogde schaalvoordelen uit het RSV, zorgde concentratie in deze gebieden in sommige gevallen ook voor maatschappelijke en economische schaalnadelen zoals verkeerscongestie en prijsstijgingen (Coppens, 2006).

Tegelijkertijd is er op schaal van de stedelijke agglomeraties een verplaatsing van de economische activiteiten in de richting van de stadsrand. Meer en meer bedrijven zoeken plaatsen waar (auto-) bereikbaarheid van goed functionerende invalswegen primeert op de nabijheid van andere stedelijke functies. De ruimtelijke concentratie van economische activiteiten verzwakt ook verder in Vlaanderen. Dit is vooral het geval voor de stedelijke agglomeraties waarbij de verschuivingen van de economische activiteiten (vooral logistiek en distributie) het draagvlak van het stedelijk gebied uithollen (WES, 2004).

De gefaseerde ontwikkeling van bedrijventerreinen zoals die door het RSV was voorgeschreven is in de uitvoering niet weerhouden. Alle nieuw ingekleurde bedrijventerreinen kunnen dus zonder meer ontwikkeld worden. Tijdens de interviews werd gesteld dat nog ongeveer 5000 ha bestemd is als bedrijventerreinen dat tot op vandaag nog niet ontwikkeld werd.

Bedrijventerreinen blijven relatief klein en verspreid. Het RSV bevatte ook de mogelijkheid dat elke gemeente een lokaal bedrijventerrein kon krijgen. Gemeenten wensen deze mogelijkheid ook effectief te benutten omwille van financiële redenen. In dit verband mankeerde het aan bepaalde

financiële instrumenten: compenserende vormen van inkomsten voor het niet ontwikkelen van dergelijke terreinen werden tot op heden vanwege de Vlaamse overheid niet voorzien.

Uit voorlopige bevindingen uit lopend onderzoek blijkt dat problematische activiteiten zoals afvalverwerking, betoncentrales en mestverwerking nog steeds moeilijk een plaats vinden. (Technum, 2010). De oorzaak ligt bij:

- Hinderproblematiek in de ruime zin van het woord, o.a. visueel, geur, lawaai, stof, ...;
- Omvang/schaal van de ruimtevraag, in relatie tot de schaal van de omgeving of de bestaande ruimtedruk. Dit hangt ook samen met de mate van extensiviteit van het ruimtegebruik dat beoogd wordt;
- Regelgeving waaronder de milieuregelgeving, maar ook beperkende voorschriften uit de ruimtelijke ordening;
- Het feit dat de investering die het invullen van de ruimtevraag met zich meebrengt (voor het verwerven van grond, maar ook bijvoorbeeld voor het treffen van maatregelen die bezwaren vanuit het aspect milieu en hinder zouden kunnen wegnemen) te groot is om door het bedrijf gedragen te kunnen worden

Bovendien is tewerkstelling in de praktijk nog steeds een belangrijke vestigingsvoorwaarde op een bedrijventerrein waardoor een aantal bedrijven met groot ruimtegebruik en lage tewerkstelling uitgesloten worden.

Tenslotte wordt vastgesteld dat de lopende herziening van het RSV de voorgestelde bundeling van economische activiteiten ondergraaft door de selectie van nieuwe, bijzondere economische knooppunten in het buitengebied.

C *Verklaringen en matigende variabelen*

De economische sector beschikte bij de opmaak van het RSV nog niet over ruimtelijke economische ambities. Deze werden pas nadien in het Strategisch Plan voor Ruimtelijke Economie (SPRE 2001-2004) vastgelegd.

Het RSV richtte zich aanvankelijk op de traditionele economische sector, kantoorontwikkeling en transport werden pas gaandeweg toegevoegd.

Onderzoek heeft uitgewezen dat de locatievoorkeuren van de bedrijven niet steeds in overeenstemming zijn met de denkrichting van het RSV (Cabus, 2007).

Het RSV gaat uit van een Christalleriaanse visie met categorisering, maar in de huidige hypermobiele samenleving is het nabijheidsprincipe in mindere mate van toepassing (Coppens, 2006).

Bovenlokale groepering van bedrijventerreinen in buitengebieden is vandaag onmogelijk door het kerngebonden beleid RSV (interviews). Bovenlokale groepering is volgens tal van respondenten aangewezen, want de beperking tot 5 ha bemoeilijkt immers de degelijke inrichting en beheer. De lopende herziening van het RSV voorziet hier wel een mogelijkheid toe, maar de opgelegde aansluiting van de bedrijventerreinen op de kernen of bij een bestaand bedrijventerrein is voor de ruimtelijke kwaliteit volgens een aantal respondenten niet steeds de beste oplossing. Tot slot werd ook door een aantal respondenten meegegeven dat de vraag van gemeenten om een lokaal industrieterrein te kunnen ontwikkelen, sterk door financiële motieven gedreven is, maar ruimtelijk niet noodzakelijk een goede zaak is. Financiële compensaties voor niet-ontwikkeling waar dat ruimtelijk beter is, zijn echter niet voorzien.

Het RSV heeft wel geleid tot de bestemming van bedrijventerreinen, de plandoelstellingen werden gehaald. Op het terrein bleef de effectieve ontwikkeling van bijkomende bedrijventerreinen echter uit. Tijdens interviews werd gesteld dat een grondbeleid is achter gebleven en Vlaanderen niet

beschikt over een inzetbare 'ijzeren voorraad'. De ontwikkeling van bedrijventerreinen (en dus het grondbeleid) werd door het RSV toegewezen aan de overheid. Uit tal van interviews en focusgroepen blijkt echter dat de overheden niet in staat zijn geweest deze rol op te nemen, waardoor de realisaties op het terrein een achterstand opliepen / (deels) zijn uitgebleven, wat het draagvlak voor het RSV niet ten goede komt (zie OV 5).

1.4.4 Concentreren - Ontwikkelingsmogelijkheden poorten

A Vraagstelling RSV en context

Voor de poorten (zeehavens, internationaal geöriënteerde multimodale logistieke parken, internationale luchthaven van Zaventem en HST-station Antwerpen-Centraal) formuleert het RSV volgende ontwikkelingsperspectieven:

- Garanderen van de ontwikkelingsmogelijkheden van de zeehavens met als belangrijke aspecten de uitvoering van havenprojecten, mobiliteit en de problematiek van baggerslib.
- Garanderen van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de internationale luchthaven Zaventem: geen verdere woonontwikkeling binnen lawaaicorridors, bereikbaarheid, selectiviteit t.a.v. de vestiging van bedrijfsactiviteiten (publiek beheer).
- Optimaliseren van de regionale luchthavens Deurne en Oostende.
- Garanderen van ontwikkelingsmogelijkheden voor het H.S.T.-station Antwerpen-Centraal, met aandacht voor de bereikbaarheid, het stedelijk vernieuwingsproject, de herwaardering van het stationsgebouw en capaciteitsverhoging.

B Vaststellingen

Tijdens de interviews werd gesteld dat het poortconcept een goede doorwerking kende, zoals de uitbouw van de havens, het HST-station in Antwerpen, enz. Het wordt door de ondervraagden als een goed concept beschouwd omdat het voor de Vlaamse overheid duidelijke prioriteiten stelt.

In het START⁷-project voor de luchthavenregio van Zaventem in 2004 werd eveneens een strategische visie opgemaakt, met doelstellingen (ruimte voor nieuwe activiteiten en tewerkstelling, verbetering van de mobiliteit in de regio, uitbouw luchthaven tot een volwaardige Vlaamse haven, verbetering van de leefomgeving in de regio) die in grote mate overeenstemmen met de ontwikkelingsperspectieven van het RSV. De uitwerking van het poortconcept voor de nationale luchthaven van Zaventem loopt volgens sommige geïnterviewden echter stroef.

In het strategisch plannings- afbakeningsproces heeft het Havendecreet de rol van "gebiedsmanager" toebedeeld aan de havens zelf. Het strategisch plan bevat een ruimtelijke visie op het zeehavengebied en haar omgeving, een onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden met streefbeeld en een actieprogramma. De ruimtelijke visie wordt vervolgens vertaald in een RUP voor het zeehavengebied en de omgeving, met een concrete afbakening. De havens van Gent en Zeebrugge beschikken over een goedgekeurd strategisch plan en RUP, de havens van Oostende en Antwerpen hebben nog geen goedgekeurd strategisch plan. Voor de havens van Oostende en Antwerpen werden wel de principiële programma's goedgekeurd (BVR, 07.03.2008 en BVR 11.09.2009).

Daarnaast heeft het structurerend vermogen van de havens tot op vandaag een toenemende impact en reikwijdte. In het achterland van de zeehavens ontwikkelen zich in toenemende mate logistieke

⁷ Strategisch Actieplan voor de Reconversie en Tewerkstelling in de regio Zaventem

zones en netwerken in relatie met zeehavens. Meer en meer spreekt men van overloop-, subharborisatie- en delokalisatiebewegingen van havengerelateerde bedrijven (WES, 2004).

Tot slot hebben de trends in het havenlandschap een steeds groter wordende invloed op het verkeers- en vervoerssysteem. De groei van het goederenvolume en de opdeling van het goederentransport houdt een direct gevaar in voor congestie, vooral voor het wegverkeer (WES, 2004).

1.4.5 Verklaringen en matigende variabelen

De ontwikkeling rond de havens heeft veel te maken met de ruimtelijke reorganisatie (geografische clustering in het achterland) van logistieke bedrijven, de beschikbaarheid van intermodale en ondersteunende voorzieningen en het ruimtegebrek op de laadplaats in zeehavens (WES, 2004)

1.4.6 Conclusie economische activiteiten

1.4.6.1 Werd de basisdoelstelling behaald?

De 80/20 plandoelstelling werd reeds dicht benaderd, echter met grote provinciale verschillen en West-Vlaanderen als uitschieter. Ook de ontwikkelingsmogelijkheden van de economische poorten werden versterkt.

In interviews en literatuur wordt de mate waarin de selectie van de economische knooppunten aansluit bij de werkelijke economische macrostructuur van Vlaanderen wel in vraag gesteld. Tijdens de interviews werd gesteld dat de concentratiedoelstelling voor de economische activiteiten relatief is, gezien er 156 economische knooppunten verspreid over heel Vlaanderen werden geselecteerd. De selectie- en concentratiedoelstelling lijken haaks op elkaar te staan. Tijdens interviews en in de literatuur (o.a. SPRE) werd echter ook gepleit voor een verhoging van het aantal economische knooppunten.

Uit bestaand kwalitatief onderzoek (WES, 2004) bleek ook dat de ruimtelijke concentratie van economische activiteiten verder verzwakt in Vlaanderen. Op schaal van de stedelijke agglomeraties is er een verplaatsing van de economische activiteiten in de richting van de stadsrand voor een goede autobereikbaarheid.

1.4.6.2 Beleidsuggesties

Bedrijventerreinen

- Na de bestemming van bedrijventerreinen, dient de stap ook gezet te worden naar de feitelijke realisatie op het terrein en de ontwikkeling van een ijzeren voorraad. Indien er een effectieve ijzeren voorraad gerealiseerd wordt, dan kan dit de vraag naar nieuwe terreinen doen afnemen. Er is met andere woorden een sterkere nadruk op fysieke realisatie van de ambities noodzakelijk om deze doelstelling effectief te bereiken.
- Er is nood aan beleidskeuzes met betrekking tot de ruimtevragen van specifieke doelgroepen (problematische ruimtevragers: betoncentrales, bouwsector, recyclage, afvalverwerking, Seveso-bedrijven...).
- De behoeftebepaling van bedrijventerreinen kan best regionaal gebeuren en de toewijzing over gemeenten dient voorzichtig te gebeuren. Het lijkt ons zinvol om te bekijken of doelstellingen in hectaren bedrijventerreinen ook op andere manieren beter ruimtelijk gerealiseerd kunnen

worden, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van bovengemeentelijke clustering en financiële compensatie voor gemeenten waar een lokaal bedrijventerrein ruimtelijk niet wenselijk is.

Poorten

- Het poortenconcept is sterk, maar vraagt bij de uitwerking ook een voldoende internationaal perspectief. De langetermijnvisie voor de havenontwikkeling dient bijvoorbeeld grensoverschrijdend bekeken te worden (WES, 2004). Als voorbeeld kan hier worden verwezen naar de samenwerking Antwerpen-Rotterdam.
- Een meer gericht locatiebeleid van havengerelateerde bedrijven kan de overlast van het goederenvervoer milderen. Het stimuleren van water- en spoorvervoer en het verkeersmanagement op de achterlandverbindingen zijn hiervoor van belang (WES, 2004).
- Deskundigen merken op dat in havens meer aandacht besteed moet worden aan de 'slimme logistiek' die meer toegevoegde waarde en minder transportstromen veroorzaakt. Als ongebreidelde uitbouw van havenactiviteiten en doorvoer niet gewenst zijn, moet men kijken welke activiteiten de meeste meerwaarde voor Vlaanderen opleveren (WES, 2004).
- Nader onderzoek naar de positie van de havens binnen de macro-economische structuur en de link met het hinterland is wenselijk

1.5 Lijninfrastructuur

1.5.1 Vraagstelling RSV

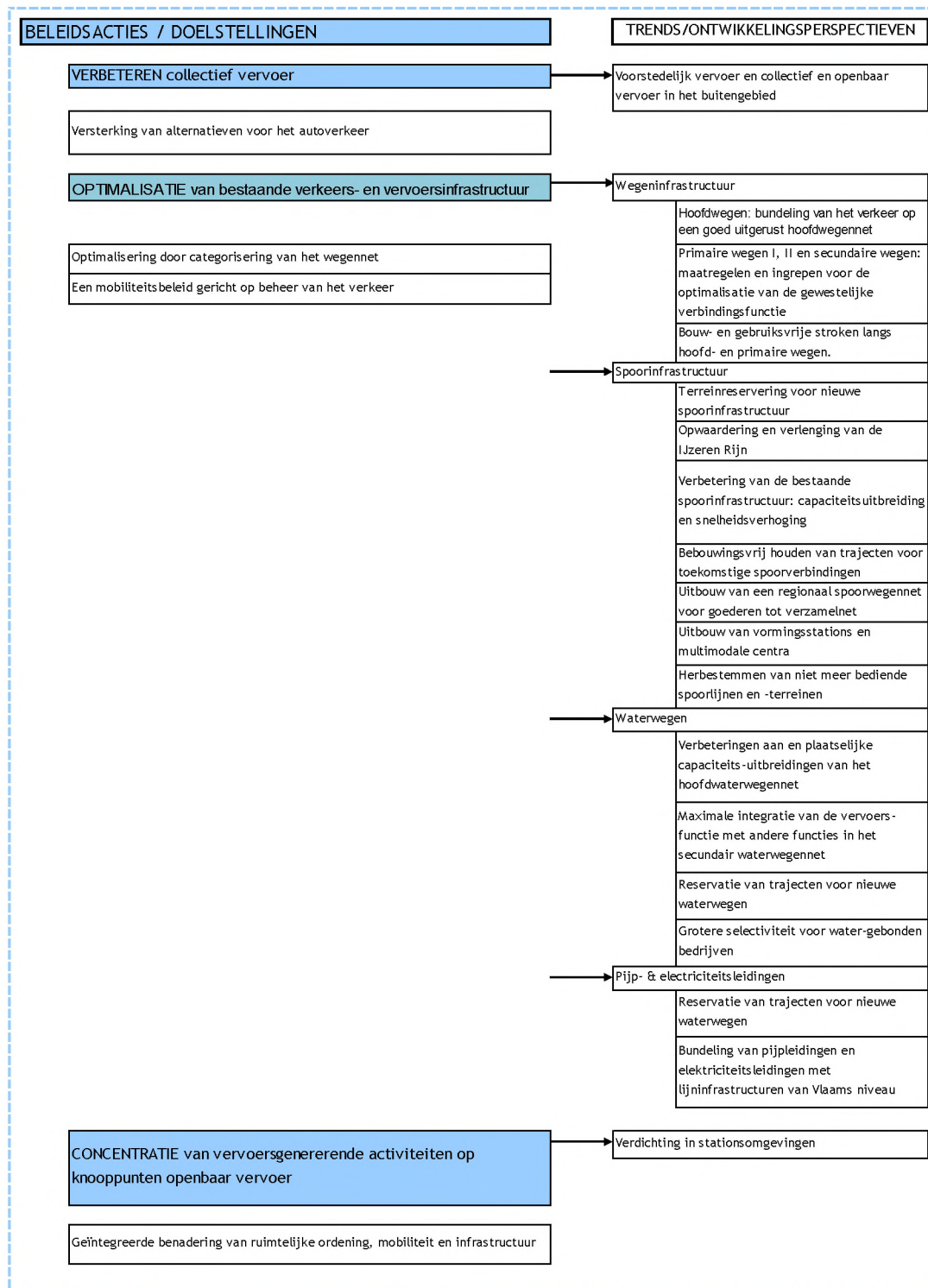
Het RSV stelt als basisdoelstelling voor de structuurbepalende component lijninfrastructuur:

“Het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur waarbij de ruimtelijke condities worden gecreëerd voor het verbeteren van het collectief vervoer en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door openbaar vervoer.” (RSV, gecoördineerde versie 2004:318)

1.5.2 Scoping en aanpak

De in het RSV vooropgestelde ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken voor de lijninfrastructuur zijn voornamelijk inspanningsverbintenissen. Een kwantitatieve analyse van de realisaties in zake lijninfrastructuur was dan ook onmogelijk. Voor de selectie van de te onderzoeken ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken werd de mate waarin de hefboom bij de ruimtelijke ordening lag, als selectie criterium gehanteerd.

Figuur 16. Scoping OV1 - Lijninfrastructuur



Via een overzicht van het aantal afgeleverde gewestelijke en provinciale RUP's hebben we getracht een beeld te krijgen op de doorwerking op de geselecteerde ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken uit het RSV. Daarnaast werden de geselecteerde ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken vooral op basis van kwalitatieve data onderzocht.

1.5.3 Verbeteren van het collectief vervoer

A Vraagstelling

Voor de versterking van de alternatieven voor het personenvervoer met de wagen zette het RSV in op het verkeer te voet, per fiets en het openbaar en collectief vervoer. Zowel de mogelijkheden voor de uitbouw van de noodzakelijke infrastructuur als de ruimtelijke condities (verdichting bij stations, locatiebeleid, ...) dienden hiervoor verder te worden ontwikkeld.

B Vaststellingen

Voor het collectief vervoer werden meerdere gewestelijke RUP's opgemaakt (Tabel 23): 9 gewestelijke RUP's werden definitief goedgekeurd en 1 gewestelijk RUP bevindt zich in de fase na de plenaire vergadering.

Tabel 23. Gewestelijke RUP's voor het collectief vervoer

Gewestelijk RUP - definitief goedgekeurd	Besluit	Staatsblad
Spartacus: Lijn Hasselt-Maastricht	15/01/2010	16/02/2010
Stopplaats Noorderkempen en ringweg te Brecht	5/12/2003	23/12/2003
HST-station Antwerpen - omgeving Kievitplein	24/10/2003	24/11/2003
Park & ride te Melsele	4/02/2005	18/02/2005
Noordelijke ontsluiting van de internationale luchthaven van Zaventem	10/03/2006	28/03/2006
Spoorlijn 50A tussen Brussel en Ternat	26/01/2007	12/03/2007
Regiostelplaats Antwerpen-Oost	23/11/2007	12/12/2007
Liefkenshoek Spoortunnel	9/05/2008	4/06/2008
Stationsomgeving Gent - Sint-Pieters - Koningin Fabiolalaan	15/12/2006	12/01/2007
Gewestelijk RUP - na plenaire vergadering	Plenaire Vergadering	Verwachte datum voorlopige vaststelling
spoorproject lijn 27A "Oude Landen" (Antwerpen-Ekeren)	26/11/2009	zomer 2010

Bron: overzichtstabel RWO - tussenstand 10.03.2010

We stellen vast dat het RSV in zake collectief vervoer doorwerkte. Deskundigen stellen vast dat het openbaar vervoer een achterstand aan het inhalen is (WES, 2004). Bovendien is gebleken dat de hiërarchie der kernen uit het RSV werd doorvertaald in het netmanagement van De Lijn.

Daartegenover staat echter dat het probleem van het zwakke structurerend vermogen van het openbaar vervoer op de maatschappelijke activiteiten zich nog steeds stelt (WES, 2004). Het RSV en de doorwerking in het 1ste mobiliteitsplan beoogde een verandering in de 'modal split'. Tijdens de interviews werd gesteld dat deze vooropgestelde 'modal split' anno 2010 echter niet gehaald werd. Tot slot kwam uit enkele interviews en de focusgroep mobiliteit en transport naar voren dat een samenhangende mobiliteitsvisie voor de Vlaamse Ruit ontbreekt en dat de mobiliteit in de rand van Brussel aangepaste mobiliteitsconcepten vereist.

C *Verklaringen en matigende variabelen*

De automobilititeit speelt nog steeds een belangrijke rol in Vlaanderen. Het idee van openbaar vervoer als drager of uitgangspunt voor het beleid blijkt daardoor nog steeds moeilijk doorgang te vinden. De historische situatie op het vlak van mobiliteit en infrastructuur werkt hier ook nog steeds door.

1.5.4 Optimalisatie van de bestaande verkeer- en vervoersinfrastructuur

1.5.4.1 Optimalisatie - Wegeninfrastructuur

A *Vraagstelling RSV*

Het RSV vertrok vanuit de vaststelling dat de bereikbaarheid vooral in en rond de stedelijke gebieden afnam, alsook de leefbaarheid langsheen de gewestwegen, binnen de bebouwde kom en linten.

Het RSV schoof als antwoord hierop de categorisering van de wegen naar voor. De categorisering van de wegen was geen volledig nieuw principe. Voor het RSV was er immers ook al sprake van een impliciete categorisering, namelijk de nummering van de wegen.

Het uitgangspunt voor de categorisering van de wegen was de gewenste functie van de weg. Daarbij werden bereikbaarheid en leefbaarheid in rekening gebracht. Afhankelijk van de functie diende een duidelijke en consequente keuze gemaakt te worden naar inrichting (vorm) en gebruikskarakteristieken. De categorisering van de wegen volgt een hiërarchie binnen het wegennet. De hiërarchische niveaus zijn gebaseerd op het belang van de wegen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het internationaal niveau, het Vlaams niveau, het bovenlokaal en lokaal niveau.

B *Vaststelling*

Voor de optimalisatie van weginfrastructuur werden verschillende gewestelijke RUP's opgemaakt (Tabel 24): 6 gewestelijke RUP's werden definitief goedgekeurd, 2 gewestelijke RUP's bevinden zich in de voorbereidende fase en voor 6 gewestelijke RUP's vond nog geen plenaire vergadering plaats. Op provinciaal niveau werden 9 provinciale RUP's goedgekeurd.

Tabel 24. Gewestelijke en provinciale RUP's voor de optimalisatie van weginfrastructuur

Gewestelijke RUP's - Definitief goedgekeurd	Besluit	Staatsblad
Op- en afrittencomplex A10/E40 Aalter	3/07/2009	22/07/2009
Op- en afrittencomplex A13/ E313-N19 te Geel-West	24/04/2009	27/05/2009
Op- en afrittencomplex A12 - Willebroek Noord	3/04/2009	30/04/2009
N16 Scheldebrug Temse-Bornem	25/05/2007	14/06/2007
E 313/E 314 verkeerswisselaar Lummen	10/11/2006	5/12/2006
Schakelpunt op de N49 te Moerbeke - Kruisstraat	20/07/2006	23/08/2006
Gewestelijke RUP - In voorbereidende fase	Verwachte datum plenaire vergadering	
Verbinding Ieper-Veurne A 19	2e helft 2010	
wegverbinding NX Kapellen-Stabroek	2e helft 2010	
Oostelijke tangent Sint-Niklaas		
Verbinding Ieper-Veurne A 19		
Aansluitingscomplex E 314-N26 Leuven		
RO-Noord tracédeel Groot-Bijgaarden		
RO-Noord tracédeel		
Provinciale RUP's - Definitief goedgekeurd	Plenaire vergadering	Besluit
Rondweg	11-04-08	8-01-2010
Keerlus (Capenberg) + onteigening	-	02-12-05
Zuidwestelijke omleiding Diksmuide 1ste advies 28/09/07	20-09-06	01-09-08
Zuidwestelijke omleiding Diksmuide - intrekking mb 20/08/08	20-09-06	07-11-08
Westelijke Omleidingsweg	21-09-05	06-07-07
Secundaire weg N382 te Ingelmunster Oostrozebeke	23-04-03	15-07-04
N 76 omleidingsweg	15-04-05	04-04-06
Dorpsbeek Kammaarbeek	07-10-03	27-09-04
Opheffing reservatiestrook N403 te Stekene en Sint-Gillis-Waas	09-10-09	

Bron: tabel RWO - tussenstand 10.03.2010

Uit interviews en literatuur (Lauwers, 2010; Van Moerkerke, 2009) blijkt dat het principe van de categorisering een sterke doorwerking kende in de lokale structuurplanning, lokale mobiliteitsplanning en (al dan niet via streefbeelden) in het wegontwerp. De respondenten stelden tevens dat de categorisering van de wegen werd overgenomen in het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen uit 2001, evenals de selectie van te ontwerpen wegen uit het RSV in de meerjarenplanning mobiliteit en openbare werken.

Ook het jaarlijks investeringsprogramma van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt opgehangen aan de categorisering. Tot slot stelden de respondenten dat de categorisering het denken rond verkeersveiligheid heeft versterkt.

Maar de RSV-benadering was niet in alle gevallen even succesvol. Zo leidt de doorwerking van de RSV-benadering in de ontwerppraktijk door de gefragmenteerde Vlaamse ruimte tot een

gesegmenteerde aanpak van de verkeerskundige en ruimtelijke inrichting en van snelheidsregimes (Lauwers, 2010). Tijdens de interviews werd tevens gesteld dat de categorisering werd opgepikt in de lokale beleidsplannen voor mobiliteit en ruimtelijke ordening, maar minder in de realisatie op het terrein zelf. Voorts is gebleken dat de kwaliteitsdoelstellingen voor de verkeersafwikkeling van de hoofdwegen niet werd gehaald: structurele files op hoofdwegen, sluipverkeer secundaire wegen, sluipverkeer lokale wegen...(Lauwers, 2010).

Tot slot blijft de realisatie van de in het RSV opgesomde, te ontwerpen hoofd- en primaire wegen achterwege (Lauwers, 2010).

C *Verklaring en matigende variabelen*

Het RSV vond met de categorisering aansluiting bij een werkwijze die al enigszins aanwezig was bij in de betrokken sector, wat de doorwerking ten goede kwam.

Tijdens de interviews stelde men dat bij de opmaak van het RSV ook de eerste regionale verkeersmodellen werden opgemaakt, maar dat dit echter niet resulteerde in een wisselwerking met het uiteindelijke RSV. Uit gesprekken met de respondenten bleek ook dat de doorwerking van het RSV zijn tijd nodig had: de aanpak van de te ontwerpen wegen werd pas de laatste 5-6 jaar doelbewust meegenomen in het beleid.

In de grootstedelijke gebieden zijn de verkeersproblemen, met ochtend- en avondspitsen, te verklaren door het feit dat de woonplaats van de actieve bevolking niet overeenkomt met het aanbod aan arbeidsplaatsen.

Tot slot kunnen we stellen dat het RSV zeer ambitieus was. De realisatie op het terrein vraagt heel veel middelen en tijd en is soms praktisch niet haalbaar. Zo werd de realisatie van de 25 te ontwerpen wegen geraamd op 3 miljard euro. Dit afgezet tegen het jaarlijks investeringsbudget van ongeveer 300 miljoen euro, waarvan 1/3 naar het structureel onderhoud van het bestaande net vloeit, toont hoe ambities en middelen zich tot elkaar verhouden.

1.5.4.2 Optimalisatie - Spoorweginfrastructuur en waterwegen

A *Vraagstelling RSV*

Het RSV stelde dat een belangrijk deel van de toekomstige mobiliteit gerealiseerd diende te worden door het bevorderen van het treingebruik. Er werd geopteerd voor een versterking van de netvorming en de verbetering van de spoorinfrastructuur tussen de groot- en regionaalstedelijke gebieden en poorten in Vlaanderen en met de buurlanden. Dit betekent onder andere dat er ruimte diende gereserveerd te worden voor nieuwe en te verbeteren verbindingen, ook internationale. Daarnaast moest de kwaliteit van het treinverkeer worden verhoogd (hogere frequentie, hogere snelheid, meer comfort). Voor het bevorderen van het treingebruik dienden ook in de stationsomgevingen de ruimtelijke condities te worden gecreëerd, onder andere door verdichting, intensief ruimtegebruik, het aantrekkelijker maken van de stationsomgeving en verbetering van voor- en natransport.

De waterwegen hebben een functie voor aan- en afvoer van water, goederentransport, waterbeheersing, proceswatervoorziening, economische activiteiten, drinkwatervoorziening, natuurontwikkeling en watergebonden recreatie. Ze zijn structurerend voor het omgevende gebied. Het RSV stelt dat voor een optimalisatie van het waterwegennetwerk het net dient te worden ingedeeld in een hoofdwaterwegennet en een secundair waterwegennet, dit op basis van het belang en de hoofdfunctie van de waterwegen. Hiermee diende onder andere de verbeteringen aan de verbindingen en de capaciteitsuitbreidingen efficiënt ingericht te worden.

B Vaststelling

Spoorweginfrastructuur

Inzake het spoorvervoer stelde het RSV voor om een beperkt aantal nieuwe spoorinfrastructuren te realiseren. Voor het personenvervoer zijn de meeste van deze verbindingen gerealiseerd of in aanleg. Voor het spoorgoederenvervoer zijn de verbindingen naar het Ruhrgebied en de Chunnel aangeduid, net zoals de te herwaarderen IJzeren Rijn. In het algemeen zijn de aangeduide nieuwe infrastructuur in een veel beperktere mate gerealiseerd op het terrein dan het RSV voorzag (Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009). Zo blijft de terreinrealisatie van bijvoorbeeld de tweede spoorontsluiting Antwerpen en de multimodale ontsluiting van Zeebrugge (Lauwers, 2010). De ontsluiting van Zeebrugge werd wel reeds door de Vlaamse Regering in het Gewestelijk RUP Afbakening Zeehaven Zeebrugge definitief vastgesteld op 19 juni 2009.

De bundeling van spoorweg en -weginfrastructuur werd op een aantal plaatsen gerealiseerd, bijvoorbeeld in het Diabolo-project voor een betere ontsluiting van de nationale luchthaven van Zaventem waarbij een nieuwe spoorweg op de middenberm van de E19 werd aangelegd.

Voorts werden stations, goederenlijnen en waterwegen benoemd. Daarnaast werden ook 16 multimodale knooppunten en 5 poorten benoemd (Vlaams instituut voor de logistiek, 2009). Tijdens de interviews werd aangegeven dat er vandaag enkel in de haven van Antwerpen en de nationale luchthaven van Zaventem overstapplaatsen voor de verschillende vervoersmodi bestaan.

Waterwegen

Een aantal respondenten gaf aan dat de indeling van het waterwegennetwerk als positief werd beschouwd, maar dat de effectieve investeringen voor de realisatie op het terrein beperkt zijn gebleven.

Voor de waterwegen werden verschillende gewestelijke RUP's opgemaakt (Tabel 25): 2 gewestelijke RUP's werden definitief goedgekeurd, voor 1 gewestelijke RUP vond nog geen plenaire vergadering plaats.

Tabel 25. Gewestelijke RUP's voor de waterwegen

Gewestelijk RUP- Definitief goedgekeurd	Besluit	staatsblad
Albertkanaal te Wijnegem	28/09/2007	18/10/2007
Het opheffen van de (alternatieve) reservatie- en erfdienstbaarheden van het Duwvaartkanaal Oelegem-Zandvliet	5/12/2003	23/12/2003
Gewestelijk RUP - nog geen plenaire vergadering		
Verbreiding Albertkanaal - deel Masterplan		

Bron: tabel RWO - tussenstand 10.03.2010

C Verklaringen en matigende variabelen

Het verbeteren en uitbreiden van de spoorweginfrastructuur en het waterwegennetwerk is zeer complex en vraagt grote investeringen. Daarbij is het ook een kwestie van prioriteiten: het RSV in zijn totaliteit realiseren binnen de bestaande publieke middelen wordt door velen als onhaalbaar geacht. Bijgevolg moeten beleidskeuzes gemaakt worden: indien meer wordt ingezet op bijvoorbeeld autowegeninfrastructuur, is er minder beschikbaar voor waterwegeninfrastructuur, enz. In deze afweging spelen natuurlijk electorale afwegingen: er zijn miljoenen automobilisten, terwijl er in verhouding slechts een zeer beperkt aantal waterwegegebruikers zijn.

1.5.4.3 Pijp- en elektriciteitsleidingen

A Vraagstelling

Het RSV stelde dat voor het elektriciteitsnet en voor de pijpleidingen in de toekomst nog een belangrijke groei werd verwacht. Oorzaken die hiervoor werden aangehaald, waren de groeiende vraag naar (kwalitatief hoogwaardige) energie en naar goedkoop transport van grondstoffen. Het RSV stelde dat binnen de technische grenzen het vervoer van goederen via pijpleidingen een te stimuleren duurzamer alternatief was voor vervoer over de weg.

B Vaststellingen

Voor de pijp- en elektriciteitsleidingen werden verschillende gewestelijke RUP's opgemaakt (Tabel 26): 13 gewestelijke RUP's werden reeds definitief goedgekeurd, 1 gewestelijk RUP bevindt zich in de voorbereidende fase, voor 6 gewestelijke RUP's vond nog geen plenaire vergadering plaats.

Tabel 26. Gewestelijke RUP's voor pijp- en elektriciteitsleidingen

Gewestelijke RUP's - Definitief goedgekeurd	Besluit	staatsblad
Hoogspanningslijn Lillo-Zandvliet	2/10/2009	28/10/2009
Leidingstraat Lommel-Ham-Tessenderlo	15/05/2009	22/06/2009
Aardgasleiding VTN2	30/04/2009	4/06/2009
Leidingstraat Dilsen (Telling - Boslaan)	30/04/2009	4/06/2009
Aardgasleiding Ranst-Lier	19/12/2008	14/01/2009
Leidingstraat Zandhoven-Ranst	6/06/2008	2/07/2008
Leidingstraat voor hoofdtransportleidingen Brakel-Haaltert	11/01/2008	29/01/2008
Leidingstraat Kluizen-Eeklo	1/09/2006	19/09/2006
Hoogspanningslijn aftakking Lokeren - 150Kv	24/02/2006	16/03/2006
Aardgasleiding Weelde-Zandhoven	10/02/2006	10/03/2006
Leidingstraat ter hoogte van Heindonk	30/09/2005	3/11/2005
Leidingstraat Zomergem-Zelzate - aanleg hoofdtransportleiding voor aardgas	19/11/2004	8/12/2004
Leidingstraat Dilsen-Lommel - aanleg hoofdtransportleiding voor aardgas	20/02/2004	15/04/2004
Gewestelijk RUP - in voorbereidende fase	Verwachte datum plenaire vergadering	
Hoogspanningsstation Zomergem	23/06/2010	
Gewestelijke RUP's - nog geen plenaire vergadering		
Leidingstraat Wilsele - Loenhout		
Leidingstrook Oosterweelverbinding van tracédeel E34 tot Blokkersdijk		
Aardgasvervoerleiding Tongeren-Genk		
Leidingenstraat Herentals-Ham		
Leidingenstraat Tessenderlo - Diest		
Pijpleiding Pernis - Schoten		

Bron: tabel RWO - tussenstand 10.03.2010

We hebben geen analyse kunnen uitvoeren over de realisatie op het terrein. Tijdens sommige interviews werd echter aangegeven dat de telecomunicatiesector de voorbije jaren veel leidingen heeft aangelegd langs de autowegen. Dit is voor hen immers vaak de meest logische en efficiëntste aanpak. De toepassing van het bundelingprincipe langs de waterwegen kende naar verluidt weinig doorwerking.

C *Verklaring en matigende variabelen*

In een aantal interviews werd gesteld dat de toepassing van het bundelingsprincipe voor infrastructuur in Vlaanderen niet evident is omwille van de volgende twee redenen. Allereerst werd gesteld dat de aanleg van pijpleidingen langsheen waterwegen de verdere ontwikkeling van de waterinfrastructuur hypothekeert. De pijpleidingen bemoeilijken immers de activiteiten langs de kades en werkzaamheden/ontwikkeling ervan. Langs de autowegen bestaat de traditie al langer en lijkt er daarentegen wel nog voldoende ruimte. Daarnaast blijkt dat de toepassing van het bundelingsprincipe in Vlaanderen ook beïnvloed wordt door het feit dat een groot deel van de infrastructuur reeds is aangelegd en vaak niet eenvoudig te verplaatsen is.

1.5.5 Concentratie van vervoersgenererende activiteiten op knooppunten van openbaar vervoer

A *Vraagstelling RSV en context*

Het RSV stelde voor om de bereikbaarheid te verhogen door in te zetten op het verdichten van stationsomgevingen door het ontwikkelen van kantoren, handel en diensten in de nabijheid van stations.

B *Vaststellingen*

De ontwikkeling van de stationsomgevingen werd in de centrumsteden gerealiseerd of is aan de gang en wordt vandaag nagevolgd in de kleinstedelijke gebieden (Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009, 23).

Tijdens de interviews werd gesteld dat de koppeling tussen de vervoersinfrastructuur en de economische structuur te weinig doorwerkte. Het multimodale model werkt niet door in de afbakening van het stedelijk gebied.

Tot slot blijkt dat er nog steeds bedrijventerreinen worden ingeplant op pure autolocaties, onbereikbaar via openbaar vervoer, spoor of waterweg. Tevens werden plannen goedgekeurd voor kantorenparken op autolocaties, nabij op- en afritten van snelwegen (Grietens, 2009 - Bond Beter Leefmilieu).

C *Verklaringen en matigende variabelen*

Tijdens de interviews werd gesteld dat de NMBS, als voornaamste grondeigenaar rond de stations en op zoek naar bijkomende inkomsten, zelf een belangrijke sturende rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de stationsomgevingen. De RSV-ambities stemmen hier met andere woorden minstens deels overeen met de ambities van de NMBS in die omgevingen, waarbij sommigen wel stellen dat het eerder de NMBS zou zijn die sturend optreedt.

Voorts blijft automobilititeit belangrijk in Vlaanderen (WES, 2004). Er is volgens sommigen op het terrein ook een duidelijke vraag naar kantorenparken die enkel of voornamelijk op autolocaties gericht zijn.

1.5.6 Conclusie lijninfrastructuur

1.5.6.1 Werd de basisdoelstelling bereikt?

De basisdoelstelling voor de lijninfrastructuur betrof het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur, waarbij de ruimtelijke condities worden gecreëerd voor het verbeteren van het collectief vervoer, en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door het openbaar vervoer.

De mobiliteitsvisie uit het RSV werkte door en werd overgenomen in het Mobiliteitsplan Vlaanderen van 2001. Met de categorisering van de wegen werd een belangrijke aanzet gegeven voor het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur. Het principe werkte ook sterk door naar de lagere beleidsniveaus. Het ambitieniveau van het RSV lag hoog, de investeringen en realisaties op het terrein inzake verkeers- en vervoersinfrastructuur volgen in die zin niet in dezelfde mate als gewenst. Het locatiebeleid van bedrijven wordt ook nog relatief weinig afgestemd op de lijninfrastructuur.

Sinds het RSV werden belangrijke inspanningen geleverd voor de verbeteringen van het collectief vervoer. De visieplannen van de Lijn werden afgestemd op de hiërarchie der kernen. Toch wordt vastgesteld dat openbaar vervoer nog te weinig een structuurbepalende rol speelt, met uitzondering van de stationsomgevingen die sinds het RSV herontwikkeld werden met een belangrijk aandeel kantoorprojecten.

Hoewel vandaag reeds verschillende projecten gerealiseerd zijn waarbij lijninfrastructuur gebundeld is, leert de ervaring op het terrein dat toepassing van het bundelingsprincipe in de praktijk niet altijd evident is. De bestaande lijninfrastructuur is bovendien reeds dermate versnipperd waardoor de bundeling een complexe opgave is.

De verschillende lijninfrastructuren worden te weinig benaderd vanuit een geïntegreerde visie. Tijdens de interviews werd gesteld dat er meer nood is aan de toepassing van de netwerkgedachte om verkeerscongesties te vermijden.

1.5.6.2 Beleidsuggesties

Er is nood aan een meer integrale visie op de verschillende lijninfrastructuren. Verschillende optimalisaties kunnen worden overwogen. Zo zouden allereerst de lijninfrastructuren en het locatiebeleid nog beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Daarnaast is een meerlagige categorisering gewenst, met aandacht uit te gaan voor het dynamische karakter, naar routes voor vrachtverkeer en gevaarlijke transporten, naar omleggingen bij incidenten, etc.. Voorts dient een categorisering van de knopen zich aan voor het realiseren van een sterker multimodaal gerichte netwerkopbouw (Lauwers, 2010). Tot slot vergt de multimodale benadering van het goederenvervoer een doorvertaling van logistieke netwerken naar infrastructuurnetwerken.

1.6 Stand van zaken ruimteboekhouding

1.6.1 Vraagstelling RSV en context

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden kwantitatieve opties genomen met betrekking tot de door het ruimtelijke beleid vastgelegde functies als wonen, werken, recreatie, natuur, bos, en landbouw. Volgens de bestemmingscategorieën, gebaseerd op de gewestplannen, werd een begroting voor de te bestemmen ruimte opgemaakt.

Onderstaande tabel geeft de vooropgestelde taakstellingen weer zoals ze in het RSV gepubliceerd staan.

Tabel 27. Taakstellingen ruimteboekhouding

Bestemmingscategorie	toestand 1994 (in ha)	begrote toestand 2007 (in ha)
wonen	227.500	227.500
recreatie	17.500	18.500
natuur en reservaat	112.000	150.000
overig groen	34.000	34.000
bos	43.000	53.000
landbouw	806.000	750.000
industrie	55.000	62.000
overige bestemmingen	57.000	57.000

De ruimteboekhouding werd toegevoegd aan het RSV op verzoek van een aantal sectoren (met name economie, landbouw en natuur). Ze was het resultaat van onderhandelingen tijdens interkabinettenwerkgroepen in de aanloop naar het RSV en bleek noodzakelijk om het RSV goedgekeurd te krijgen (Van den Broeck, 2005; interviews).

Vanuit de sector landbouw werd de ruimtelijke ontwikkeling vrij éénzijdig benaderd vanuit een economische invalshoek. Een belangrijke kritiek is dat hun eisen gebaseerd waren op weinig transparante en zeer beperkte landbouweconomische prognoses (Leinfelder, 2005; 2007). Het kwantitatieve doel van 750.000 ha kwam er na sterk lobbywerk van de landbouworganisaties (Leinfelder, 2005).

Van de beraamde 10.000 ha voor de sector economie wordt door critici gesteld dat deze sterk overdreven was. Ook hier was het eerder een politieke keuze dan een wetenschappelijk onderbouwde behoefte. De behoefte aan bijkomende bedrijventerreinen was door de economische sector berekend op basis van het aantal hectaren terreinen dat er in de daaraan voorgaande jaren was bijgekomen zonder verdere onderbouwing (Albrechts geciteerd in Ruimte nr. 2, 2009:38-41). De 10.000 ha werden, net zoals voor de landbouw, in het RSV opgenomen na stevig lobbywerk van de economische sector.

Ook de sector natuur komt versterkt uit deze ruimtebalans. De sector had in voorbereiding van het RSV voor eigen rekening verschillende studies laten uitvoeren waar expliciet de behoefte aan bijkomende natuurgebieden was aangetoond (ontwerp groene hoofdstructuur, 1993 en Lange termijnplanning Bosbouw, 1993) en kon hierdoor haar standpunt en vraag sterk onderbouwen en verdedigen ten opzichte van de andere sectoren.

Door een gebrekkig kwantitatief inzicht in het werkelijk ruimtegebruik en door de beschikbare planningsinstrumenten werden de eisen van de verschillende sectoren uiteindelijk vertaald naar de bestemmingscategorieën op de bestaande en nieuwe bestemmingsplannen. Voor de ruimteboekhouding werd bovendien vertrokken van de oppervlaktecijfers van de nulmeting in 1994 op basis van de NIS-statistieken, cijfers die achteraf niet correct bleken te zijn (Willems, 2009).

1.6.2 Vaststellingen

Onderstaande tabel (Tabel 28) toont voor de periode van 1/1/1994 tot 1/1/2010 de totaalcijfers en saldo berekend en vergeleken met de taakstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Tabel 28. Stand van zaken ruimteboekhouding

Bestemmingscategorie	Totaal 1/1/1994	Totaal 1/1/2010	Saldo	Taakstelling RSV tot 2007
Wonen	227.500	227.700	+200	0
Recreatie	18.300	19.700	+1.400	+1.000
Natuur en Reservaat	111.100	124.600	+13.500	+38.000
Overig groen	35.300	34.100	-1.200	0
Bosbouw	42.300	44.600	+2.300	+10.000
Landbouw	807.600	790.300	-17.300	-56.000
Industrie - buiten poorten	39.100	43.800	+4.700	+7.000
Industrie - binnen poorten	17.200	17.100	-100	Nvt
Overige	60.200	57.700	-2.600	0
Totaal	1.358.600	1.359.600	+900	

Bron: Willems, 2010

Op basis van het kwalitatief onderzoek kunnen hieraan nog een aantal elementen toegevoegd worden:

- In interviews werd gesteld dat door de ruimteboekhouding er een soort ‘fetisjisme van cijfers’ ontstaan is en voor tal van actoren het RSV gereduceerd wordt tot het nastreven van deze cijfers alleen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het RSV ook een draagvlak heeft gekregen op basis van de steun voor de ruimteboekhouding bij bepaalde actoren
- De ruimteboekhouding werd vertaald naar de bestemmingscategorieën van de gewestplannen, het RSV erfde zo de scheiding van functies als achterliggend principe, dit bemoeilijkte de verweving van functies. Ruimteboekhouding geeft de bestemmingswijzigingen weer, maar zegt niets over het daadwerkelijk ruimtegebruik (Willems, 2009)

1.7 Conclusie onderzoeksvraag 1

Om de analyse in functie van onderzoeksvraag 1 zoals hierboven gerapporteerd mogelijk te maken, legden we het RSV uiteen in een aantal hanteerbare onderdelen. Dit 'uiteenleggen' bleek allesbehalve een sinecure en levert ook het risico op dat de grote lijnen buiten beeld blijven. In dit deel formuleren we daarom onze conclusies op hoofdlijnen.

1.7.1 In welke mate werd de kerndoelstelling van het RSV gerealiseerd ?

Voor de eerste onderzoeksvraag werd onderzocht in welke mate de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd werden. In de bovenstaande analyse werd per structuurbepalende component de basisdoelstelling afgetoetst aan de realisaties op het terrein.

De kernvraag is nu in welke mate de realisatie van deze basisdoelstellingen hebben bijgedragen aan de realisatie van de kerndoelstelling van het RSV, namelijk "Duurzame ruimtelijke ontwikkeling" en "Vlaanderen, open én stedelijk". Hiervoor hanteren we de doorwerking van de vier ruimtelijke principes als kapstok.

Doorwerking van de "gedeconcentreerde bundeling"

De analyse toont aan dat de groei van nieuwe woningen, infrastructuur, bedrijventerreinen, recreatie,... enz. positief evolueert naar een bundeling in die plaatsen waar al een concentratie van die bepaalde functies bestaat. De ongebreidelde spreiding van functies en de versnippering van het landschap werd echter niet gestopt, maar wel afgeremd. De suburbanisatie is sinds 2001 opnieuw toegenomen, de druk op de open ruimte blijft dan ook groot. De bundeling in Vlaanderen is, met het groot aantal geselecteerde gemeenten en economische knooppunten, tot slot een relatief begrip.

Doorwerking van "het fysisch systeem ruimtelijk structurerend"

Met de komst van het RSV won het fysisch systeem als richtinggevend kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de structuurbepalende functies natuur, bos, landbouw en wonen en werken op het niveau van het buitengebied aan belang. De analyse van de vier structuurbepalende componenten toont echter aan dat bij de uitvoering van het RSV de prioriteit en klemtoon bij het stedelijk gebied lag. Door die focus op de stedelijke gebieden met een positieve evolutie naar de bundeling van functies werd de verstedelijking van de open ruimte afgeremd. De algemene doorwerking van het principe 'fysisch systeem ruimtelijk structurerend' als leidraad voor de ruimtelijke ontwikkeling was echter beperkt.

Doorwerking van "de poorten als motor voor ontwikkeling"

De analyse toont aan dat de realisatie van verschillende ontwikkelingsperspectieven uit het RSV de poorten ruimtelijk versterkt hebben. Het was in het kader van deze studie onmogelijk om een economische analyse naar de effectieve bijdrage van de poorten in de economische ontwikkeling van Vlaanderen te maken. De realisatie van enkele ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven is geen garantie voor economische ontwikkeling, de echte hefboom hiervan ligt overigens niet bij de ruimtelijke ordening.

Infrastructuur als bindteken en basis voor locatie van activiteiten

Met het RSV werden verschillende ontwikkelingsperspectieven gerealiseerd voor de verbetering van de lijninfrastructuur. Hoewel stationsomgevingen een sterke ontwikkeling kenden, toont de analyse aan dat het locatiebeleid nog onvoldoende sterk wordt afgestemd op de lijninfrastructuur. De geïntegreerde visie en aanpak van lijninfrastructuur en knooppunten blijft zwak.

Kunnen we op basis van het bovenstaande nu afleiden dat Vlaanderen zich vandaag op een duurzame wijze ontwikkelt richting een open en stedelijke regio? Ten eerste toont onze analyse aan dat een aantal positieve evoluties werden gerealiseerd: vandaag is Vlaanderen “Stedelijker, maar ook minder open”. Ten tweede blijkt dat het RSV daar duidelijk heeft toe bijgedragen. Tot slot blijkt echter ook dat er nog een aantal belangrijke hiaten en tekortkomingen bestaan, waar een volgend ruimtelijke beleidsplan idealiter aan zal trachten te werken.

1.7.2 Matigende variabelen en verklaringen

Ten aanzien van deze conclusies voor de kerndoelstelling van het RSV en de vier ruimtelijke principes kunnen we op hoofdlijnen een aantal verklarende factoren plaatsen.

Bij de goedkeuring van het RSV in 1997 stond de strategische planning nog in haar kinderschoenen. De ruimtelijke planning in Vlaanderen had tot dan toe een hele andere manier van werken, en het is dan ook logisch dat tijd nodig was om deze nieuwe benadering te laten doordringen, op de verschillende beleidsniveaus en bij de verschillende sectoren. Onderzoeksvragen 3 en 4 gaan dieper in op de mate waarin dit is geslaagd. Het RSV was in de eerste plaats ook een beleidsvisie, die nog de nodige uitwerking en operationalisering vergde. Tijdens deze uitwerking en operationalisering kwam de uitvoeringsproblematiek dan ook scherp in beeld (zie andere onderzoeksvragen).

Het RSV werd opgebouwd vanuit de vier structuurbepalende componenten. Voor de realisatie van de basisdoelstelling werden dus doelstellingen, ontwikkelingsperspectieven en trendbreuken geformuleerd afzonderlijk voor de stedelijk gebieden, het buitengebied, de gebieden voor economische activiteiten en de lijninfrastructuur. Deze opdeling heeft een integrale aanpak bemoeilijkt.

Bovendien is gebleken dat de vertaling van de nieuwe ruimtelijke visie van het RSV gedeeltelijk werd ondergraven door de reeds bestaande bestemmingsplannen. Nieuwe ontwikkelingen, die indruisten tegen de principes van het RSV, konden daarom toch doorgang blijven vinden op het terrein.

Tot slot kunnen we ook concluderen dat in het bijzonder voor het ruimtelijk beleid, de uitvoering en realisatie op het terrein per definitie traag verloopt, omwille van de complexiteit van de ruimtelijke processen en het feit dat voor sommige te realiseren trendbreuken ruimtelijke ordening zelf de hefboomen niet in handen heeft. De ambities van het RSV realiseren is met andere woorden geen verantwoordelijkheid van ruimtelijke ordening alleen, maar vraagt een collectieve inspanning over sectoren, bestuurslagen en de private en publieke sector heen.

1.7.3 Beleidsuggesties

Ter afsluiting van dit hoofdstuk kunnen we een aantal beleidsaanbevelingen formuleren, die globaal naar voren komen uit het onderzoek voor onderzoeksvraag 1 naar de vooropgestelde trendbreuken. Deze suggesties zijn overkoepelend en vormen een aanvulling op de suggesties geformuleerd per structuurbepalende component.

In eerste instantie bevelen we aan dat een duidelijker zicht en visie wordt ontwikkeld op wie welke hefbomen in handen heeft en welke hefbomen ruimtelijke ordening zelf autonoom kan inzetten (en op welke wijze) en welke bij andere sectoren of actoren liggen. Het is aan het beleid om te bepalen welke ambities een volgend ruimtelijk beleidsplan wil realiseren, maar de ambities moeten sowieso gelinkt worden aan een duidelijk beeld van de gewenste rolverdeling om deze te realiseren.

Ten tweede is het aangewezen een betere balans na te streven tussen de grote lijnen, de uitvoering op het terrein en de mogelijkheden voor flexibiliteit. Uit het onderzoek is meermaals gebleken dat deze aspecten met elkaar in conflict komen en dit een rem vormt (of op zijn minst zo wordt ervaren) voor de realisatie van doelstellingen en het voeren van het ruimtelijk beleid.

Het RSV formuleert een aantal doelstellingen onder de vorm van cijfermatige taakstellingen. Uit het onderzoek is gebleken dat de nodige instrumenten en data ontbreken om deze eenduidig en permanent te kunnen opvolgen. Het opleggen van taakstellingen vereist echter voor de uitvoering de nodige instrumenten en permanente en strategische capaciteit om trends en ontwikkelingen te monitoren.

Tot slot bevelen we aan om het volgend ruimtelijk beleidsplan te beschouwen als de agenda voor 20 tot 30 jaar, en dus te werken met een langere planperiode dan de 10 jaar die oorspronkelijk voor het RSV voorzien waren. Veranderingen aan de bestaande ruimtelijke structuur vragen immers tijd.

Onderzoeksvraag 2

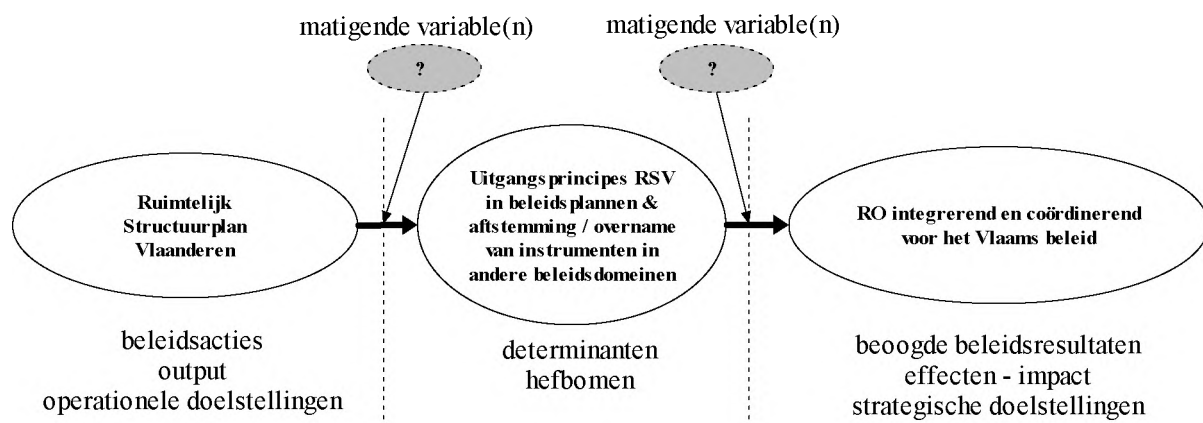
Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

2.1 Inleiding

2.1.1 Onderzoeksaanpak

Deze onderzoeksvraag peilt naar de mate waarin het beoogde veranderingsmodel achter het RSV en het ruimtelijke orderingsbeleid in de praktijk daadwerkelijk gewerkt heeft. Deze onderzoeksvraag focust namelijk op de link tussen de beleidsacties en het instrumentarium in de RSV-context enerzijds en de vooropgestelde beleidsresultaten in het RSV anderzijds. Centraal hier staat dus het criterium van de beleidseffectiviteit. Het antwoord wordt voor een deel gevonden in de analyse van de toepassing van de instrumenten zelf, waarbij de uitvoeringsefficiëntie en doeltreffendheid van de toepassing van instrumenten centraal staat.

Figuur 17. Veranderingsmodel achter het RSV



Om de verschillende ruimtelijke doelstellingen te realiseren, definieert het RSV een reeks instrumenten. In het richtinggevend gedeelte wordt voor iedere structuurbepalende component een deel 'instrumenten' uitgewerkt. In die RSV-paragraaf worden zowel bestaande als te ontwikkelen instrumenten beschreven. Daarnaast worden in de teksten van het richtinggevend gedeelte ook andere instrumenten, vaak planningsprocessen, beschreven. Zij worden niet expliciet als 'instrument' opgenomen, maar worden wel centraal geplaatst in functie van de realisatie van de doelstellingen van het RSV.

Op basis van de lezing van het RSV komen we tot onderstaande lijst van instrumenten.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Tabel 29. RSV-instrumentarium

Vermeld als 'instrument'	Vermeld in andere delen
Stedelijk gebied	
	Afbakening stedelijk gebied
	Uitwerking stedelijke netwerken
Strategische stedelijke projecten	
Stadsvernieuwing en -renovatie	
Buitengebied	
	Afbakening natuurlijke en agrarische structuren
	Afbakening bebouwd perifeer landschap
Geïntegreerd plattelandsbeleid	
Landinrichting	
Ruimtelijke ondersteuning van het integraal waterbeheer	
Maatregelen op bouwen in het buitengebied	
Strategische projecten voor het buitengebied	
Gebieden voor economische activiteiten	
Nadere uitwerking economisch netwerk Albertkanaal	
	Afbakening poorten
Lijninfrastructuur	
	Categorisering van het wegennet
Provinciale multimodale verkeers- en vervoersmodellen	

Aan deze lijst werden gedurende het onderzoek nog een aantal instrumenten toegevoegd.

In eerste instantie zijn er twee instrumenten die de basis vormen van het Vlaamse planningssysteem, namelijk het structuurplan en het ruimtelijk uitvoeringsplan. Een evaluatie van het ruimtelijk instrumentarium kan dus niet voorbij gaan aan beide instrumenten. Deze worden dan ook als eerste onder de loupe genomen.

Bijkomend zijn er nog twee instrumenten die niet vermeld staan in het RSV, maar die in de uitvoering ervan een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het realiseren van de doelstellingen en daarom worden meegenomen in het onderzoek:

- Omzendbrief RO 1997/03 inzake de opmaak van een gemeentelijke woonbehoeftenstudie en aansnijden woonuitbreidingsgebieden
- Streefbeeldstudies voor de herinrichting van het wegennet

In de uitwerking van onderzoeksvraag 2 werden de verschillende instrumenten op eenzelfde wijze onderzocht, zowel kwantitatief als kwalitatief.

In de eerste plaats werd nagegaan of het instrument ook effectief is uitgewerkt en toegepast. Zo ja, dan werd er een overzicht gemaakt van de uitvoering, in planopmaak en/of realisaties. Er wordt

gekeken naar de rechtstreekse effecten en eventuele neveneffecten. Deze bevindingen worden in beeld gebracht onder de noemer 'vaststellingen'.

Als matigende variabelen worden elementen geformuleerd die de gemaakte vaststellingen kunnen kaderen en een verklaring bieden. Dit gebeurt op basis van literatuur, en op basis van het kwalitatief onderzoek, de interviews, focusgroepen en expertenpanels.

Tot slot formuleren we, als onderzoeksteam, een aantal beleidssuggesties die we baseren op de bevindingen van het onderzoek.

We merken op dat deze verschillende aspecten niet voor alle instrumenten konden worden ingevuld. Dit heeft te maken met de beschikbare informatie, maar evenzeer met de praktische uitwerking: sommige instrumenten werden in grote mate in de praktijk gebracht (waardoor er reeds veel over werd geschreven, en deze ook in de gesprekken met de actoren veel aan bod kwamen) andere minder of niet.

Parallel met deze onderzoeksopdracht, die liep gedurende 5 maanden, wordt binnen het Steunpunt Ruimte en Wonen een werkpakket gewijd aan het onderzoek naar de geschiktheid van de ruimtelijke beleidsinstrumenten. In dit onderzoek, dat loopt gedurende 2009 en 2010, wordt een analyse gemaakt van het huidig instrumentarium en vooruit gekeken in functie van een vernieuwing van het ruimtelijk beleidsinstrumentarium. Voor een gedetailleerde en meer technische instrumentenanalyse verwijzen we de lezer dan ook door naar dat onderzoek.

2.1.2 Doelstellingen RSV en realisatie

In onderzoeksvraag 1 werd een uitvoerige evaluatie gemaakt van de mate waarin de doelstellingen van het RSV werden gerealiseerd. De evaluatie gebeurde afzonderlijk voor de vier structuurbepalende componenten.

De doelstellingen voor het stedelijk gebied kunnen worden samengevat als het bundelen en verweven van functies in het stedelijk gebied, met blijvende aandacht voor de leefbaarheid en bereikbaarheid. We kwamen tot het besluit dat vandaag in het stedelijk gebied effectief meer gebundeld wordt, maar de druk op de open ruimte nog steeds groot blijft. Vlaanderen verstedelijkt verder en de analyse toonde aan dat nieuwe ontwikkelingen voor wonen vaak buiten de afgebakende stedelijke gebieden plaatsvinden. Het RSV kende wel een sterke inhoudelijke doorwerking betreffende het stedelijk beleid. Dit was echter onvoldoende om de suburbanisatie tegen te gaan. Voor de realisatie van zijn woonbehoefte blijft de Vlaming vaak aangewezen op het buitengebied. Dit zegt nog niets over de mentaliteit van de Vlaming waarbij het buitengebied aantrekkelijk blijft. Een voldoende stedelijk aanbod verandert die mentaliteit misschien niet.

Voor het buitengebied stelde het RSV het behoud en versterking van het buitengebied voorop, en een bundeling van functies in de kernen. Het wegnemen van de bebouwingsdruk op de open ruimte in het buitengebied is niet geslaagd; de druk op de open ruimte blijft tot op vandaag groot. Niettemin toonde de analyse aan dat er sinds het RSV meer gebundeld werd in de kernen van het buitengebied.

Voor de derde structuurbepalende component streefde het RSV naar een concentratie van economische activiteiten in die plaatsen die deel uitmaken van de bestaande economische structuur van Vlaanderen. De ambitie was een actief aanbodbeleid te kunnen voeren, door de creatie van bijkomende ruimte voor bedrijvigheid volgens de ruimtelijke principes van het RSV. De cijfermatige concentratiedoelstelling werd reeds dicht benaderd, weliswaar met grote verschillen tussen de provincies. Ook de ontwikkelingsmogelijkheden van de economische poorten werden versterkt. Wel werd geconstateerd dat de mate waarin de selectie van de economische knooppunten aansluit bij de werkelijke economische macrostructuur van Vlaanderen, in vraag wordt gesteld.

De basisdoelstelling voor de lijninfrastructuur betrof het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur, waarbij de ruimtelijke condities worden gecreëerd voor het verbeteren van het collectief vervoer, en de organisatie van vervoersgenererende activiteiten op punten die ontsloten worden door het openbaar vervoer. Met de categorisering van de wegen werd een belangrijke aanzet gegeven voor het optimaliseren van de bestaande verkeers- en vervoersinfrastructuur. Het ambitieniveau van het RSV lag echter hoog, de investeringen en realisaties op het terrein inzake verkeers- en vervoersinfrastructuur stemmen echter niet overeen met dat ambitieniveau. Sinds het RSV werden tevens belangrijke inspanningen geleverd voor de verbeteringen van het collectief vervoer. Toch wordt vastgesteld dat openbaar vervoer nog te weinig een structuurbepalende rol speelt (met uitzondering van de stationsomgevingen). De ervaring op het terrein heeft tenslotte geleerd dat toepassing van het bundelingsprincipe in de praktijk niet altijd evident is.

2.1.3 Instrumentarium

Een globale lezing van de set instrumenten leidt tot een aantal eerste vaststellingen.

Uitwerking structuurbepalende componenten

Uit bovenstaande tabel maken we op dat het aantal instrumenten niet gelijk is voor de vier structuurbepalende componenten. Voor het buitengebied werd een vrij groot aantal instrumenten gedefinieerd, terwijl lijninfrastructuur over twee instrumenten beschikt om het ruimtelijk beleid in uitvoering te brengen. De instrumenten zijn uiteraard erg verschillend wat betreft de inhoudelijke uitwerking en het gewicht: sommige instrumenten dragen de eigenlijke uitvoering van de ruimtelijke doelstellingen, andere zijn eerder ondersteunend.

Samenstelling van het instrumentarium

Het RSV definieert verschillende instrumenten per structuurbepalende component, maar koppelt die niet rechtstreeks aan de verschillende doelstellingen. Het RSV maakt gebruik van verschillende types instrumenten: technisch-juridische instrumenten, aangevuld met strategische projecten en met financiële stimuli. Door het combineren van de verschillende types instrumenten kunnen ze mekaar aanvullen en versterken wat de doeltreffendheid van het instrumentarium vergroot. Het instrumentarium is echter niet op basis van een duidelijke beleidsinstrumententypologie opgebouwd, waardoor de kwalificatie en onderlinge relatie niet altijd gemakkelijk is. Vermoedelijk zal het onderzoek van het Steunpunt Ruimte en Wonen naar het instrumentarium hier een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren.

Bevoegdheden

Tegelijkertijd blijken een aantal instrumenten ook buiten de bevoegdheid van de ruimtelijke ordening te liggen. Bij de opmaak van het RSV werd ervoor geopteerd ook bestaande sectorinstrumenten op te nemen, omdat ze kunnen bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Voor deze sectorinstrumenten geldt dan wel dat RO zelf niet het voortouw kan nemen in het inzetten van deze instrumenten, en dus slechts beperkt vat heeft op de mate waarin deze instrumenten in praktijk worden uitgewerkt en/of toegepast in de lijn van de RSV-ambities.

Selectie - afbakening - uitvoering

Het RSV gaat voor een gebiedsgericht beleid en schrijft daarom voor dat de verschillende gebiedstypes gedefinieerd ('afgebakend') moeten worden. Daarvoor worden afbakeningsprocessen opgestart en dit voor alle structuurbepalende componenten, uitgezonderd lijninfrastructuur.

Voorafgaand aan de afbakening wordt er een selectie uitgevoerd in een structuurplan: heel wat elementen worden geselecteerd in het RSV, andere worden opgenomen als taakstelling voor andere bestuursniveaus.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

De procedure van afbakening bevat visievorming, in overleg met de sectoren, en resulteert uiteindelijk in de eigenlijke afbakening door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit schept de contouren voor een gebiedsspecifiek beleid ter uitvoering van een ruimtelijke visie.

Het RSV hecht veel belang aan de opeenvolging van stappen *Selectie - Gebiedsafbakening - Uitvoering*, die verschillende keren wordt herhaald:

Selectie: Het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen maakt de selectie van steden, economische knooppunten, poorten, wegen, waterwegen,.....

Gebiedsafbakening: De geselecteerde gebieden dienen vervolgens afgebakend te worden door middel van een Ruimtelijk Uitvoeringsplan.

Uitvoering: Na de afbakening kan vervolgens, door middel van een gebiedsspecifiek beleid, actieprogramma's en ruimtelijke uitvoeringsplannen, de ruimtelijke visie gerealiseerd worden.

2.2 Dubbele planstructuur

2.2.1 Vaststellingen

Ruimtelijke ordening in Vlaanderen wordt gedragen door drie verschillende bestuursniveaus met elk een dubbele planstructuur. Deze structuur werd vastgelegd in het planningsdecreet van 1996 en later bevestigd door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (2009). Deze dubbele planstructuur bestaat uit het ruimtelijk structuurplan en het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Een **ruimtelijk structuurplan** (RSP) is een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Een ruimtelijk structuurplan geeft zelf geen verordenende regels of stedenbouwkundige voorschriften voor een specifiek gebied.

De wetgeving voorziet de opmaak van een ruimtelijk structuurplan op volgende niveaus (Codex, art. 2.1.1):

1° door het Vlaamse Gewest voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest: het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen dat de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door het Vlaamse Gewest, de provincies of de gemeenten moeten worden uitgevoerd;

2° door een provincie voor het grondgebied van de provincie: het provinciaal ruimtelijk structuurplan dat de structuurbepalende elementen van provinciaal belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door de provincie of de gemeenten moeten worden uitgevoerd;

3° door een gemeente voor het grondgebied van de gemeente: het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat de structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan door de gemeente.

Het maken van een structuurplan is niet vrijblijvend, maar wordt verplicht opgelegd aan de drie beleidsniveaus.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) worden opgemaakt ter uitvoering van het ruimtelijk beleid omschreven in Ruimtelijke Structuurplannen. In tegenstelling tot Ruimtelijke Structuurplannen hebben Ruimtelijke Uitvoeringsplannen wel verordenende kracht. Een Ruimtelijk Uitvoeringsplan legt niet alleen de bestemming van een gebied vast maar laat ook toe om de kwalitatieve invulling ervan te bepalen.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan leidt tot de herbestemming van de vroegere Gewestplanbestemming.

Er worden ruimtelijke uitvoeringsplannen op de volgende niveaus opgemaakt (Codex, art. 2.2.1):

1° gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor een deel of delen van het grondgebied van het Gewest;

2° provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen voor een deel of delen van het grondgebied van de provincie;

3° gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor een deel of delen van het grondgebied van de gemeente.

Tabel 30. De dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus

	Structuurplan	Uitvoeringplan
Gewest	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)	Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (Gewestelijk RUP)
Provincie	Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS)	Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (Provinciaal RUP)
Gemeente	Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (GRS)	Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (Gemeentelijk RUP)

Dit planningssysteem, met enerzijds een structuurplan als strategisch visiedocument en anderzijds het uitvoeringsplan voor de concrete uitvoering op het terrein, is de standaard geworden in de meeste West-Europese landen.

Eind jaren 1990 heeft Vlaanderen de keuze gemaakt ook in dit systeem te stappen en zo te breken met het oude planningssysteem waarin de bestemmingsplannen, gewestplan en BPA's de centrale planningsinstrumenten vormden. In het inleidende hoofdstuk waarin de historie van het RSV beknopt wordt geschetst, komen de kritiek op het gewestplan en de intrede van de structuurplanning voldoende aan bod.

Procesverloop

Met de dubbele planstructuur werd ook een bepaald procesverloop geïnstalleerd: aangezien een uitvoeringsplan uitvoering geeft aan een structuurplan, kan een RUP pas worden opgemaakt wanneer het structuurplan is goedgekeurd⁸.

In het RSV worden een heel aantal planningsprocessen voorzien die uitvoering krijgen via een RUP. Een groot deel daarvan gebeurt op het gewestelijke niveau, maar er zijn ook een aantal planningsprocessen waarvan het RSV heeft voorgeschreven dat ze op provinciaal niveau dienen te gebeuren. Dit impliceert dat deze processen pas kunnen worden gestart nadat de gewenste ruimtelijke structuur werd bepaald in het provinciaal ruimtelijk structuurplan en dus na goedkeuring van het PRS.

⁸ Met gewestplannen en BPA's kon beleid in wording wel nog worden uitgevoerd voorafgaand aan de goedkeuring van een structuurplan, weliswaar onder striktere voorwaarden. Het planningsdecreet van 1996 en het decreet ruimtelijke ordening van 1999 voorzagen in dit kader een aantal overgangsregelingen, waarbij in afwachting van een structuurplan toch nog bestemmingsplannen konden worden goedgekeurd.

Ter illustratie:

De manier waarop dit procesverloop in sommige situaties kan leiden tot complexe procedures wordt geïllustreerd door het voorbeeld van de uitbreiding van het bedrijventerrein Nieuwland in Aarschot. Dit voorbeeld is niet representatief voor alle processen, maar illustreert enkel, op basis van eigen waarnemingen, tot welke extreme situaties het procesverloop kan leiden, zonder inhoudelijke uitspraken te doen over het concrete gebied.

Het bestaand bedrijventerrein Nieuwland was volledig uitverkocht in 1992, maar weinig duurzaam gebruikt. Sindsdien is de stad Aarschot vragende partij voor een uitbreiding met 30 ha in westelijke richting. Op basis van het toen beschikbare instrumentarium van het gewestplan heeft men dit niet kunnen realiseren, en werd beslist de uitbreiding op te nemen in de planningsprocessen ter uitvoering van het RSV (afbakening stedelijk gebied). De uitbreiding kan pas gebeuren na opmaak van het RSV, PRS en GRS. In het RSV (1997) werd Aarschot geselecteerd als kleinstedelijk gebied en bijgevolg als economisch knooppunt. In 2002 wordt een aangrenzend deel van het gevraagde gebied door de Vlaamse regering afgebakend als habitatrichtlijngebied. Het PRS Vlaams-Brabant legt in 2004 de taakstelling voor bijkomende bedrijventerreinen in Aarschot vast (45 ha). Het Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (planningsproces 1998-2005) bevestigt de optie van de westelijke uitbreiding Nieuwland. In 2008 keurt het Vlaams Gewest via een provinciaal RUP een beperkte uitbreiding (7 ha) goed (in het kader van het project Stationsomgeving Aarschot). Intussen was de provincie gestart met de afbakening van het kleinstedelijk gebied Aarschot (2007), momenteel is het RUP voor de resterende 23 ha in opmaak (plan-MER-procedure en passende beoordeling lopende).

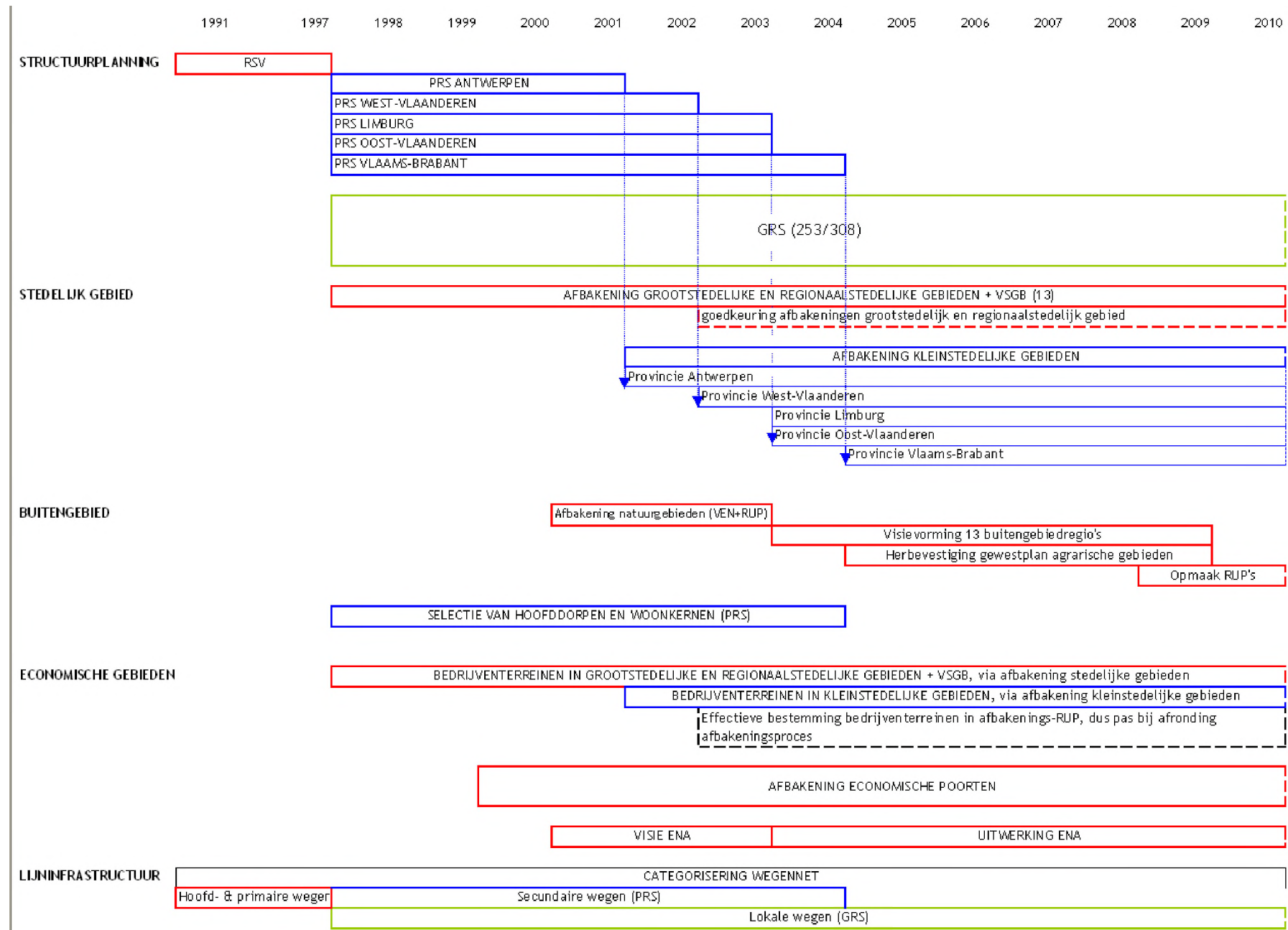
Het feit dat Vlaanderen beschikt over een dubbele planstructuur, die zich op drie bestuursniveaus herhaalt, leidt, zoals een groot deel van de respondenten aangaf, tot een complex procesverloop. Verschillende plannen en processen grijpen op elkaar in, ook wat betreft de timing. Bijgevoegd schema (zie volgende pagina) brengt het procesverloop met betrekking tot de relatie tussen het RSV en de planopmaak via een RUP in beeld, zoals het zich feitelijk heeft ontwikkeld na de goedkeuring van het RSV.

Heel wat respondenten ervaren dat de dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus leidt tot een vrij grote planlast (Cabus, 2007). Dit brengt uiteraard ook met zich mee dat er veel administratieve capaciteit vereist / opgeslorpt wordt. Onderzoeksvraag 4 gaat hier dieper op in. Tegelijkertijd zijn de processen echter ook een stimulans om met verschillende actoren ruimtelijk na te denken en hebben ze op dat vlak ook een toegevoegde waarde

In principe hebben de drie planningsniveaus elk hun specifieke taken, die zo weinig mogelijk overlappen. Toch leeft bij verschillende respondenten de indruk dat er geregeld dubbel werk wordt verricht. Plannen op de verschillende niveaus zijn vaak een doordruk van elkaar en bevatten heel wat gelijkaardige delen. We kunnen hierin twee aspecten onderscheiden. Enerzijds werden een aantal voorbeelden aangehaald waar effectief kan worden gesproken van dubbel werk, ondermeer de opmaak van bevolkingsprognoses. Volgens ons kan het niet de bedoeling zijn dat dezelfde berekeningen op diverse niveaus worden herhaald. Het ontbreekt actoren op het terrein bovendien aan standaardmodellen en -instructies. Anderzijds is er ook in visievorming een zekere herhaling op de diverse niveaus, omdat sommige denkprocessen en discussies meermaals worden gevoerd. Dit kan echter ook een positieve invloed hebben, in functie van 'mindsetting' en bewustwording van het ruimtelijk denken. Uitspraken over de meerwaarde van de drie planningsniveaus rapporteren we verder in het hoofdstuk over OV 4.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Figuur 18. Procesverloop relatie RSV - planopmaak via RUP



2.2.2 Matigende variabelen

Het RSV trad in werking in 1997 op basis van het planningsdecreet van 1996, maar tot het decreet van 1999 bleven plannen van aanleg en verordeningen de uitvoeringsinstrumenten van de structuurplanning. Het RSV werd dus opgemaakt zonder volledige duidelijkheid over het beschikbare instrumentarium. Structuurplan en uitvoeringsplan waren dus niet van begin af op elkaar afgesteld.

Tijdens de interviews werd door verschillende actoren, die betrokken waren bij de ontwikkeling van het structuurplan en de dubbele planstructuur, erkend dat de implicaties van dit systeem naar procesverloop en interactie tussen processen enigszins onderschat werden. Dit was op dat moment ook niet volledig mogelijk, precies omdat het structuurplan en het ruimtelijk uitvoeringsplan niet simultaan vorm hebben gekregen.

2.2.3 Beleidssuggesties

De dubbele planstructuur wordt an sich niet in vraag gesteld, er is algemene consensus bij de ondervraagden over het feit dat visievorming en uitvoering twee afzonderlijke componenten vormen. Op basis van het onderzoek kunnen wel een aantal bijzondere aandachtspunten worden geformuleerd:

- Bij verschillende respondenten leeft de indruk dat er geregeld dubbel werk wordt verricht. In sommige gevallen wordt dit als positief ervaren, als deel van het proces van mindsetting, in andere gevallen eerder als hinderlijk. Er dient over gewaakt te worden dat dubbel werk maximaal wordt vermeden.
- Het proces an sich is, anders dan bedoeld, vrij complex uitgevallen. Een vereenvoudiging van de verschillende facetten van dit proces, waarvoor in de volgende hoofdstukken suggesties worden geformuleerd, zou moeten leiden tot een vereenvoudiging van het volledige proces.
- Tijdens het onderzoek werden meermaals opmerkingen gemaakt bij de huidige planningsniveaus. De vraag kan worden gesteld of de huidige planningsniveaus wel de meest aangewezen zijn, zowel in aantal als in schaal. Deze problematiek komt in de volgende hoofdstukken nog uitvoerig aan bod.

2.3 Instrumentarium

2.3.1 Structuurplanning, tussen visie en uitvoering

A *Vraagstelling*

Een structuurplan is in de eerste plaats een **beleidsplan** dat de visie over de gewenste ruimtelijke structuur wil doorvertalen naar de daadwerkelijke uitvoering. In geval van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kunnen we dit als volgt samenvatten:

Visie

Vlaanderen open en stedelijk

□

Plan

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

□

Uitvoering

Ruimtelijk instrumentarium

Tegelijkertijd kan een structuurplan ook worden gezien als een instrument voor de vertaling van de ruimtelijke visie naar de gebouwde ruimte, vertrekkende vanuit de bestaande situatie. Een ruimtelijk structuurplan bepaalt zelf geen regels of voorschriften voor een concreet perceel, het stelt wel de algemene voorwaarden waaraan die voorschriften moeten voldoen.

Het RSV definieert een heel aantal doelstellingen, en geeft aan hoe deze gerealiseerd kunnen worden. Doelstellingen worden geformuleerd per structuurbepalende component of per deelstructuur daarvan (zie vorig hoofdstuk OV 1).

Een structuurplan bestaat uit drie delen. In het informatief gedeelte wordt de bestaande ruimtelijke structuur beschreven en een aantal prognoses uitgevoerd. Het richtinggevend gedeelte werkt de gewenste ruimtelijke structuur uit. Dit deel formuleert de concrete doelstellingen van het ruimtelijk beleid. Het bindend gedeelte vertaalt het richtinggevend deel naar een dwingend kader voor de uitvoering van het structuurplan via uitvoerende instrumenten.

B Vaststellingen

Zoals de wetgever bepaalt, bestaan er structuurplannen op drie bestuursniveaus:

1. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd goedgekeurd in 1997, kende een herziening in 2003, en momenteel is een tweede herziening (2010) lopende.
2. De vijf provincies beschikken elk over een goedgekeurd Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (Antwerpen: 2001; West-Vlaanderen: 2002; Limburg: 2003; Oost-Vlaanderen: 2004; Vlaams-Brabant: 2004).
3. Van de 308 Vlaamse gemeenten, beschikken er 256 over een goedgekeurd Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan.

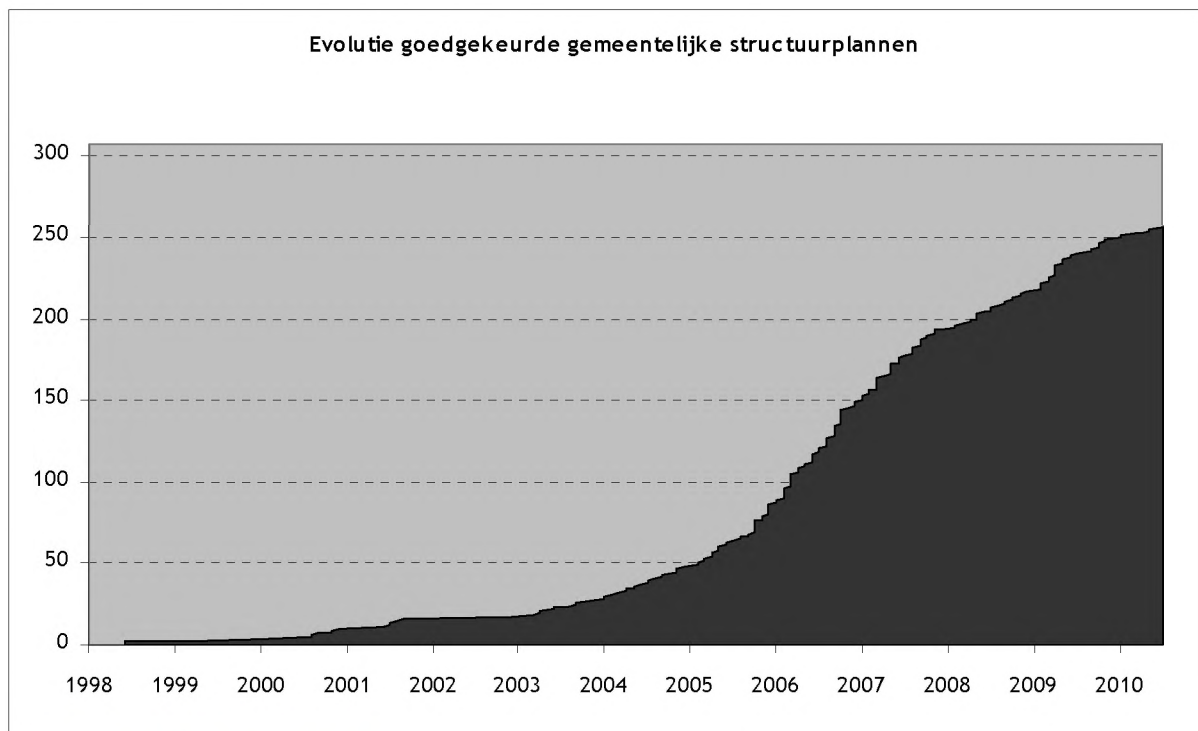
Tabel 31. Aantal goedgekeurde GRS per provincie

	Aantal goedgekeurde GRS	Aantal gemeenten	% gerealiseerd
Antwerpen	66	70	94,3
Vlaams-Brabant	43	65	66,2
Limburg	41	44	93,2
Oost-Vlaanderen	54	65	83,1
West-Vlaanderen	52	64	81,3
Totaal	256	308	83,1

Bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010 - ARP

We zien dat er in de provincies Antwerpen en Limburg reeds een hoog aandeel gemeenten een goedgekeurd structuurplan hebben. Het is vooral in de provincie Vlaams-Brabant dat er een lager aandeel gemeentelijke structuurplannen werd gerealiseerd. De vordering in de goedkeuring van de gemeentelijke structuurplannen hangt ook samen met het moment waarop de provinciale structuurplannen werden gefinaliseerd.

Figuur 19. Evolutie goedgekeurde gemeentelijke structuurplannen



Bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010 - ARP

De eerste structuurplannen waren deze van de gemeenten Nevele en Zemst en werden nog in 1997 goedgekeurd. In de periode 1997-2004 werden bijna 50 structuurplannen goedgekeurd, daarna ging het tempo sneller. De meerderheid van de gemeenten (256/308) beschikt op dit moment (gegevens 02.07.2010) over een ruimtelijk structuurplan.

De verplichting tot het opmaken van een structuurplan heeft ervoor gezorgd dat het ruimtelijk denken op de drie beleidsniveaus werd geïntroduceerd, wat op zich een grote verdienste is van de structuurplanning. Alle door ons ondervraagde actoren zijn het daar unaniem over eens.

Uit de meeste interviews kwam evenwel ook naar voren dat de last voor het opmaken van de structuurplannen niet steeds in proportie was met het resultaat. Het is duidelijk dat geen enkele actor betwist dat een gemeente nood heeft aan een visie op de ruimtelijke ontwikkeling binnen haar gemeentegrenzen. Maar de vraag wordt wel gesteld of het niet allemaal 'een beetje veel is', zeker voor kleinere gemeenten. Er is in elk geval vraag naar een eenvoudigere benadering voor het uitbouwen van een gemeentelijke ruimtelijke visie.

Een factor die vaak werd aangehaald, is de snelheid waarmee de structuurplanningsprocessen, en de processen die eruit voortkomen, tot finalizering kunnen worden gebracht. Dat dit in de beginperiode van de structuurplannen enigszins werd overschat, werd ons bevestigd door zowel de bedenkers van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als door de lokale verantwoordelijken op het gemeentelijke en provinciale niveau. De processen zijn complexer en nemen meer tijd in beslag dan men aanvankelijk had ingeschat.

Tal van respondenten, weze het individueel geïnterviewden of leden van de diverse focusgroepen en het expertenpanel, haalden ook de variabele kwaliteit van de gemeentelijke structuurplannen aan. Er wordt op gewezen dat, ten gevolge van de omvangrijke oefening die werd gedaan, het eigenlijke doel van het RSP soms uit het oog verloren werd. Het opmaken van het document volgens de

voorgeschreven richtlijnen leek hierdoor als het ware belangrijker te worden dan de ruimtelijke beleidsopties.

Er moet ook vermeld worden dat de grootte van de gemeenten een rol speelt. We gaan daar bij de uitwerking van onderzoeksvraag 4 dieper op in. Het is in elk geval duidelijk dat het vooral kleinere gemeenten zijn die minder tot de realisatie van een structuurplan zijn gekomen.

Ook werd door heel wat respondenten gewezen op het verkeerdelijk gebruik van het RSP. Binnen een context waarop de actoren nog sterk zijn ingesteld op een vergunningenbeleid (als uitvoeringsgericht beleid), worden ook structuurplannen te vaak aangewend voor het verlenen van vergunningen of voor het betwisten ervan. Het structuurplan werd en cours de route ook te zeer opgeladen door de problematiek van zonevreemdheid, omwille van de aandacht die beleidsverantwoordelijken daaraan wilden geven. Dit gaat voorbij aan de beoogde functie van structuurplanning zoals bedoeld in het RSV en het decretaal kader.

Ten slotte werd tijdens interviews veelvuldig opgemerkt dat het procesmatige karakter van structuurplanning en de flexibiliteit van structuurplan en cours de route kwamen te vervallen. Het structuurplan wordt sterk als een eindproduct aanzien waardoor het structuurplanningsproces vaak resulteert in een eindtoestandsplan (Cabus, 2007; Coppens, 2009; Van den Broeck, 2005; Van den Broeck, 2009; Vermeersch, 2008). Er werd onder andere ook aangegeven dat het GRS te vaak beperkt is tot het realiseren van taakstellingen en dat men hierbij de ruimtelijke kwaliteit onvoldoende bewaakt.

C *Matigende variabelen*

Een groot probleem voor de gemeenten blijft nog steeds het invullen van de functie van de stedenbouwkundige ambtenaar. Ongeveer 85% van de gemeenten heeft een stedenbouwkundige ambtenaar (zie hoofdstuk OV 4), maar vaak is dat niet voor lange duur. Vooral kleinere gemeenten geven aan er moeilijk of geen te vinden omdat het allereerst nog steeds een kleine markt is. Daarnaast is het ook zo dat een kleinere gemeente qua loopbaan in vergelijking met grotere steden, andere administraties en studie bureaus weinig te bieden heeft en als gevolg daarvan de concurrentie niet aankan. Een bijkomend probleem dat door de gemeenten in de focusgroep werd aangegeven, is dat de bestaande opleidingen onvoldoende aansluiten op de gemeentelijke noden. Tot slot werd ook aangegeven door betrokkenen dat de beschikbare tijd van lokale ambtenaren voor planning sterk beperkt wordt door de tijd nodig voor vergunningen.

Een aantal geïnterviewden stelt ook dat het feit dat een aantal gemeenten nog steeds geen structuurplan heeft, niet noodzakelijk enkel te maken heeft met een grote planlast. Dit kan aan diverse factoren te wijten zijn. Eén daarvan is dat er nog steeds niet voldoende draagvlak is voor het structuurplan, omdat het de gemeenten verplicht om lange termijnengagementen aan te gaan. Bovendien, zo werd ons aangegeven tijdens enkele interviews, bestaat er bij sommige gemeenten terughoudendheid tegenover de ontvoogding (waarvoor het beschikken over een goedgekeurd structuurplan een voorwaarde is). De gemeente wordt dan immers zelf beoordelaar van vergunningen en dient ook bij eventuele negatieve beslissingen de eindverantwoordelijkheid op zich te nemen.

Men wijst er in verschillende interviews op dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een periode van rijping in de geesten heeft vereist. Ten aanzien van 1997 zijn de verschillende gedachten en denkpijlen vandaag reeds sterk gerijpt en er wordt dan ook aangegeven dat we het idee van een ruimtelijke visie op diverse niveaus aan sich niet mogen loslaten.

Er bestaat ook een spanningsveld tussen de structuurplanning en de termijnen waarbinnen dit verloopt enerzijds en de snelheid van sommige ruimtelijke processen anderzijds. Experts wijzen op

het risico dat een structuurplan op sommige vlakken al verouderd is nog voor het helemaal klaar en goedgekeurd is en het bijgevolg niet allesomvattend moet trachten te zijn.

Het strategische karakter van beleidsplanning en de focus op de ruimtelijke kwaliteit moesten wijken voor het creëren van rechtszekerheid (zie o.a. Cabus, 2007; Coppens, 2009; Van den Broeck, 2005; Vermeersch, 2008). RSP's zijn en cours de route sterk opgeladen en zo eindtoestands- en verantwoordingsplannen geworden voor o.m. het oplossen van zonevreemdheid (woningen, bedrijven, landbouwbedrijven, recreatie, ...). De toegenomen administratieve controles op gemeentelijke structuurplannen verzwaren bovendien het proces.

Structuurplanning en vergunningenbeleid bevinden zich bovendien in een spanningsveld waarbij collectieve belangen tegenover het particuliere eigendomsrecht staan. Tijdens de focusgroep met gemeenten werd aangegeven dat de talrijke wijzigingen, die er na de introductie van de Atlas van woonuitbreidingsgebieden en met de Codex (2009) en het decreet op het grond- en pandenbeleid (2009) zijn gekomen, de planning hebben ondergraven. Tegelijkertijd ondermijnt ook de zwakke handhaving van bouwovertradingen de zin voor planning.

Tot slot wordt het algemeen nog steeds belangrijk gevonden dat er effectief engagementen (cfr. bindende bepalingen) worden opgenomen, omdat anders het risico bestaat dat de lange termijnengagementen naar de achtergrond verdwijnen.

D *Beleidsuggesties*

Het valt te overwegen om de huidige organisatie van de structuurplanning op drie beleidsniveaus te vereenvoudigen. Ten dele zijn de verschillende structuurplannen een doordruk van elkaar, waardoor de kans op dubbel werk wordt vergroot. Het is dan ook van groot belang om na te gaan op welk beleidsniveau de richtlijnen optimaal geïntegreerd kunnen worden. Het principe van planning op verschillende niveaus werd niet in vraag gesteld, maar een aantal experts pleiten ervoor de huidige planniveaus te evalueren en indien nodig te herstructureren, zonder het basisprincipe te laten varen. Deze discussie komt ook in onderzoeksvraag 4 aan bod.

Op basis van het onderzoek en de verschillende gesprekken komen een aantal mogelijke scenario's naar voren, zoals die door respondenten werden gesuggereerd. Bij een deel van hen bestaat een draagvlak voor het huidige systeem van drie planniveaus. Wel wordt daarbij gepleit voor een betere stroomlijning en een eenvoudiger uitwerking. Anderen houden eveneens vast aan de structuurplanning op drie niveaus, maar stellen het tussenliggend niveau in vraag. Stemmen gaan op voor een regionaal, streek- of stadsgewestelijk structuurplan (planning op dit tussenliggend niveau kan al dan niet door de provincies worden opgenomen). Tot slot suggereren sommigen om met een regionale planning (door gewest of provincies opgenomen) te evolueren naar een planning op gewest- en gemeentelijk niveau of op gewest- en streekniveau, waarbij de gemeente vooral met een visienota en deelelementen aan de slag kan.

Er is een duidelijke vraag naar een lager detailleringsniveau van de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen waarbij hoofdzakelijk gefocust wordt op de essentiële richtlijnen omtrent de ruimte. We bepleiten daarom een zogenaamde planologie op hoofdlijnen, waarbij de belangrijkste zaken kunnen behandeld worden en andere elementen kunnen gereserveerd worden voor de toekomst.

Ten slotte pleiten we ervoor om te bestuderen hoe met name de gemeenten deels ontlast zouden kunnen worden bij de opmaak van het structuurplan / het ontwikkelen van de ruimtelijke visie. Zo kunnen de bevolkingsprognoses bv. op Vlaams niveau uitgevoerd worden en ter beschikking gesteld worden aan de gemeenten. Dit past ook in de algemene vraag om planlastvermindering van de lokale besturen.

2.3.2 Ruimtelijk uitvoeringsplan

A *Vraagstelling*

Een ruimtelijk uitvoeringsplan geeft uitvoering aan een ruimtelijk structuurplan en bevat stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de bestemming, de inrichting en het beheer van gronden (in tegenstelling tot de gewestplannen en BPA's die enkel bestemming en inrichting vastlegden). RUP's kunnen bijgevolg pas worden vastgesteld vanaf het moment dat de provincie of gemeente over een goedgekeurd RSP beschikken⁹. RUP's regelen het ruimtegebruik, hebben verordenende kracht en kunnen door de drie beleidsniveaus opgesteld worden.

B *Vaststellingen*

Er werden tijdens de planperiode een groot aantal RUP's gerealiseerd (Bron: David, 2009)

- 400 gewestelijke RUP's
- 170 provinciale RUP's
- 870 gemeentelijke RUP's

Het RUP is het sluitstuk in de dubbele planstructuur en moet uitvoering geven aan het visiedocument. Het was de bedoeling dat de RUP's een meer uitvoeringsgerichte invulling zouden geven aan de oude bestemmingsmethodiek (gewestplan aangevuld met het BPA).

Het wordt nergens betwijfeld dat er nood is aan een bestemmingsplan dat de juridische vertaling van een visieplan mogelijk maakt. Alleen zijn er vanuit verschillende invalshoeken opmerkingen op zowel de inspanning die moet worden geleverd om een RUP op te maken, alsook de finale uitvoeringseffectiviteit van de vele RUP's die inmiddels in Vlaanderen bestaan.

Een eerste vaststelling is dat het RUP op al zijn niveaus een belangrijk instrument is in de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Vele processen die voortvloeien uit het RSV worden vastgelegd in een RUP.

Voor wat betreft de inspanningen die vereist zijn bij de opmaak van een RUP, blijkt de uiteindelijke uitvoeringstermijn van een RUP niet zo problematisch. Vaak hebben vertragingen te maken met processen die er aan gekoppeld worden. Men verwijst hierbij vaak naar de MER-procedures, maar eveneens naar tussenkomsten van de Raad van State. De inspanningen om tot een RUP te komen zijn dus ook gelinkt aan de complexiteit waarmee de diverse processen op dit moment op elkaar ingrijpen.

Voorts bestaat er een duidelijk spanningsveld tussen het rechtszekerheidsbeginsel enerzijds en de initieel voorzien flexibiliteit van RUP's anderzijds. Geen van de decreten die zich uitspreken over het ruimtelijk uitvoeringsplan bepaalt dat een RUP gedetailleerd moet zijn. Maar op basis van de rechtszekerheid kan, zoals de Raad van State reeds deed, worden geargumenteed dat ruimtelijke uitvoeringsplannen gedetailleerde voorschriften moeten bevatten (Defoort, 2010). Een groot aantal van de respondenten verwees, net als de literatuur (zie o.a. Van den Broeck, 2005; Vermeersch, 2008) in dit kader naar de "juridisering" van het RUP als belangrijk knelpunt. De oorspronkelijke doelstelling van het RUP, als een meer flexibel en uitvoeringsgericht instrument zoals ook bepaald door de wetgever, kan in de praktijk niet op die manier worden ingevuld. Daardoor bestaat de indruk bij de veel respondenten dat RUP's in vergelijking met de BPA's nauwelijks meerwaarde bieden.

⁹ In afwachting is wel voorzien dat gewestplannen en BPA's nog kunnen worden opgemaakt.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het RUP wordt gepercipieerd als een weinig flexibel en te gedetailleerd instrument, in tegenstelling tot de oorspronkelijke bedoeling zoals die ook decretaal staat uitgeschreven.

Uit het onderzoek distilleren we de volgende opmerkingen en ervaringen ten aanzien van de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

- De uitvoeringsplannen zijn opnieuw in de vergunningenmethodiek gedwongen. Het creëren van ruimtelijke kwaliteit (in uitvoering van het structuurplan) is daardoor naar de achtergrond verdwenen.
- Naast de voldoende gekende goede voorbeelden, wordt aangegeven dat vele RUP's er te weinig in geslaagd zijn om de visiedocumenten (onder andere RSP's) tot realisatie te brengen.
 - Tijdens de interviews is gebleken dat de opmaak van de RUP's steeds meer ervaren wordt als een louter administratief proces en in de praktijk wordt ervaren dat RUP's steeds meer worden gebruikt voor het creëren van rechtszekerheid, waarbij een RUP een toetsingskader voor vergunningen wordt.
 - In de praktijk blijkt dat dan ook dat RUP's steeds meer worden gebruikt voor het creëren van rechtszekerheid, waarbij een RUP zich gaat richten op de realisatie van één project (doorgaans ten voordele van wonen of economie, de zgn. postzegel-RUP). Het collectieve belang of de ruimtelijke visie vanuit het structuurplan vormen hierbij vaak niet meer het referentiekader of zijn zelfs tegenstrijdig met de bepalingen uit het desbetreffende RUP.
 - Oorspronkelijk was het de bedoeling om ook te werken met zones die pas in een latere fase een definitieve bestemming zouden krijgen, en zodoende een tijdsdimensie in te brengen in een RUP. Uitspraken van de Raad van State lijken ook dit in de praktijk te bemoeilijken.
 - Verder wordt er herhaaldelijk de vraag gesteld in welke mate RUP's effectief tot fundamentele wijzigingen van de invulling van het gewestplan hebben geleid en in welke mate dit niet meer is dan een bevestiging of herbestemming van reeds bestaande functies. In veel interviews wordt dan ook herhaaldelijk aangegeven dat het gewestplan het dominante plan blijft, ook na het opmaken van 1.440 RUP's.
 - Tenslotte wordt de hoge graad van detaillering van sommige RUP's als hinderlijk ervaren ten aanzien van soms snel veranderende behoeften van de markt. De finale RUP's zouden teveel invullingvrijheid blokkeren.

Er kan vastgesteld worden dat het RUP tot nog toe de dominantie van het gewestplan niet kan doorbreken. De stijlbreuk met de BPA's is in praktijk bovendien ook niet gerealiseerd, waardoor RUP's de facto al te veel gericht zijn op een louter vervangen van het gewestplan. Het RUP wordt in dit verband door een aantal respondenten ook als sterk 'reactief' gezien: het werkt dan vooral beperkend om aan te geven wat niet kan, maar laat te weinig ruimte of denkt te weinig mee in termen van wat wel zou moeten kunnen (dus meer 'proactief').

Bovendien wordt de RUP-procedure steeds meer belast door een toename van administratieve voorwaarden (bijvoorbeeld verplichte opmaak MER). Wellicht is er een kentering op komst, wat betreft de spanning tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. In het arrest Van Pollaert (september 2009) oordeelde de Raad van State dat, ondanks het rechtszekerheidsprincipe, de overheid niet alle aspecten van een RUP op een precieze en gedetailleerde wijze moet vastleggen. De vergunningverlenende overheid krijgt dus meer beoordelingsruimte en mag stedenbouwkundige voorschriften in veeleer algemene en vage bepalingen beschrijven. Tegenover die beoordelingsruimte moeten wel voldoende controlemaatregelen en proceduregaranties staan, zoals motiveringsplicht en openbaar onderzoek (Defoort, 2010).

C *Matigende variabelen*

- De bindende bepalingen van het RSV voorzagen in een grond- en pandenbeleid. Een dergelijk beleid zou de financiële mogelijkheden voor het gericht doorvoeren van bestemmingswijzigingen van harde naar zachte bestemmingen kunnen genereren. De facto is dit met het decreet op het grond- en pandenbeleid pas in 2009 geactiveerd, zij het dat niet alle inhoudelijke opties consistent waren met de uitgangspunten van het RSV.
- We benadrukken nogmaals dat de juridisering en cours de route een steeds sterkere impact heeft gehad. Diverse uitspraken van de Raad van State hebben het potentieel flexibele en dynamisch karakter van de RUP's teruggeschroefd: verschillende RUP's werden verworpen omdat ze onvoldoende rechtszekerheid bieden. Daaraan gekoppeld hebben bevoegde administraties ook zelf een sterk controlerende en op zekerheid gerichte attitude ontwikkeld.
- Sedert 12/2007 is er, ter uitvoering van Europese regels, een verplichting tot de opmaak van een plan-MER bij ieder RUP. Dit heeft ook een sterke impact gehad op het proces van de opmaak van een RUP (heeft geleid tot een zwaardere planlast).
- De dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus heeft veel tijd in beslag genomen, waardoor fysieke uitvoering op het terrein op zich liet wachten. De duur van deze termijn is uiteraard deels te verklaren vanuit het ontbreken van ervaring op de drie beleidsniveaus bij aanvang van de planperiode.
- Het beïnvloeden van de geesten in de richting van de RSV-ambities d.m.v. het RUP is moeilijker dan voor de RSP's. De ruimtelijke ordening wordt er immers een stuk concreter door en dus ook de confrontatie met het private eigendom, nog steeds een hoog goed in Vlaanderen.
- Respondenten geven ook aan dat bij beleidsverantwoordelijkheden vaak de moed ontbreekt om ruimtelijke keuzes te maken en de bijhorende realisaties mogelijk te maken. Er is met andere woorden een belangrijk vraagstuk met betrekking tot de rol van de beleidsbepalers. Dit is ook gekoppeld aan het element van draagvlak (zie hoofdstuk OV 5).

D *Beleidssuggesties*

- Er is duidelijk nood aan een flexibilisering van het RUP. Het flexibele karakter behoorde immers tot de oorspronkelijke doelstellingen van de totstandkoming van de RUP's, maar blijkt in de realiteit echter te botsen met het principe van rechtszekerheid dat tot strikte invulling van RUP's aanleiding geeft. We bevelen aan om met de nodige inbreng van juridische expertise te onderzoeken hoe flexibele plannen, die verder gaan dan enkel bestemmen, toch een juridische basis kunnen krijgen of tegemoet kunnen komen aan dit principe en erop gestoelde rechtspraak. Inhoudelijk gaat die flexibiliteit bijvoorbeeld over de mogelijkheden om te werken met zoekzone, reserveringszone, projectgerichte instrumenten,...
- RUP's moeten niet alleen beperken, maar ook de nodige innovatie toelaten. RUP's vertrekken al te vaak vanuit een beperkend standpunt terwijl er eveneens nood is aan mogelijkheden om ruimte vrij te maken en te houden. Een RUP kent op dit moment een bestemming toe, terwijl er zou kunnen nagedacht worden over meerdere mogelijke bestemmingen of zelfs over het uitsluiten van verschillende mogelijke bestemmingen in plaats van één bestemming toe te kennen. RUP's moeten, indien behouden, een instrument worden dat letterlijk ruimte voor initiatieven mogelijk maakt.
- RUP's zijn geen geïsoleerde processen en de relatie met andere processen moet beter. Er is nood aan een betere afstemming van het proces RUP met de andere beleidsprocessen die hierop ingrijpen. Op die manier kan er opnieuw één duidelijke lijn gecreëerd worden. We verwijzen hier naar suggesties die voortvloeien uit andere studies en debatten, zoals de commissies Berx en Sauwens, het debat rond de interne staatshervorming en efficiëntiewinsten binnen de Vlaamse overheid, en het lopend beleidsevaluatieonderzoek van de MER.

2.3.3 Afbakeningen

Afbakening is een essentieel proces in de uitvoering van het RSV, en wordt toegepast voor de verschillende structuurbepalende componenten (uitgezonderd lijninfrastructuur):

1. stedelijk gebied

→ afbakening stedelijk gebied

2. buitengebied

→ afbakening natuurlijke en agrarische structuur

→ afbakening bebouwd perifeer landschap

3. gebieden voor economische activiteiten

→ afbakening bedrijventerreinen in specifieke economische knooppunten

→ afbakening poorten

In een structuurplan wordt de selectie uitgevoerd en wordt bepaald op welk niveau de afbakening dient te gebeuren. De afbakening zelf gebeurt niet in het structuurplan, maar wordt vastgelegd in een RUP (gewestelijk of provinciaal).

Afbakening werd in het leven geroepen als middel om de doelstellingen van het RSV (en de provinciale structuurplannen) te kunnen realiseren. Het RSV schrijft afbakening voor zodat duidelijkheid ontstaat over welk beleid op welk gebied van toepassing is, in functie van het voeren van een gebiedsgericht beleid.

Afbakening staat dus ten dienste van de ruimtelijke differentiatie van het beleid in functie van het realiseren van de verschillende doelstellingen.

Het RSV ziet het afbakeningsproces echter ruimer dan enkel het afbakenen van een bepaald gebied door middel van een lijn. Het sluit nauw aan bij een strategische planningsproces waarin een visie op de ruimtelijke ontwikkeling en de gewenste ruimtelijke structuur en een actieprogramma worden uitgewerkt. Het tekenen van de grenslijn maakt slechts een onderdeel van dit hele proces uit, en wordt gekoppeld aan acties en maatregelen voor een gebiedsspecifiek ruimtelijk beleid.

Essentieel in het hele afbakeningsproces is het creëren van een voldoende groot draagvlak en het voorzien in communicatie. Het proces dient te gebeuren in nauwe samenwerking met de bestuursniveaus en in structureel overleg met de betrokken overheidssectoren. Het RSV stelt dat het afbakeningsproces ondenkbaar is zonder een betrokkenheid en gelijkwaardige inbreng van de verschillende maatschappelijke groepen en geledingen die in het betreffende gebied actief zijn.

De afbakeningsprocessen hebben een prominente rol ingenomen in de realisatie van het RSV. Aangezien de afbakening juridisch wordt vastgelegd in een (of meerdere) RUP, zijn de vaststellingen en opmerkingen ten aanzien van de RUP-procedure, zoals hiervoor behandeld, ook relevant voor de finaliteit van het afbakeningsproces.

Hierna worden de verschillende types van afbakeningsprocessen, zoals voorgeschreven in het RSV, één na één geëvalueerd, op basis van kwantitatieve en kwalitatieve bronnen. Elementen die van toepassing zijn op de specifieke afbakening worden daarbij opgenomen, algemene elementen over

het proces en de procedure van afbakening, evenals de beleidssuggesties, komen achteraf, in een algemene beschouwing, aan bod.

2.3.3.1 Stedelijk gebied

A Vraagstelling RSV

Het RSV stelt vast dat er nood is aan een beleid dat in het stedelijke conglomeraat die gebieden bepaalt waar een intense ruimtelijke, culturele en socio-economische samenhang en verweving bestaat tussen de verschillende menselijke activiteiten (wonen, werken, recreëren, ...), waar de dichte bebouwing overheerst en waar het wenselijk is ontwikkelingen te stimuleren en te concentreren. Deze gebieden worden als stedelijk gebied gedefinieerd. Het stedelijk gebied is aldus een beleidsmatig begrip. In deze gebieden wordt een stedelijkgebiedbeleid gevoerd waar ontwikkeling, concentratie en verdichting de uitgangspunten zijn, maar steeds met respect voor de draagkracht van het stedelijk gebied.

Om aan de stedelijke gebieden een beleid van concentratie en ontwikkeling te verbinden, worden deze geselecteerd voor geheel Vlaanderen. Om aan te duiden in welke delen van de geselecteerde gemeenten dit beleid van groei, concentratie en verdichting (= het stedelijkgebiedbeleid) van toepassing is, worden de stedelijke gebieden in ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend in overleg met het betrokken bestuursniveau.

Het afbakeningsproces voor de grootstedelijke gebieden, het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel en de regionaalstedelijke gebieden wordt door het Vlaams Gewest gestuurd, het afbakeningsproces voor de kleinstedelijke gebieden door de provincie. Het afbakeningsproces resulteert in een afbakeningsplan, dat nadien wordt vastgelegd in een (gewestelijk of provinciaal) ruimtelijk uitvoeringsplan.

B Vaststellingen

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de stand van zaken van de afbakeningsprocessen voor het stedelijk gebied op Vlaams en provinciaal niveau. Daaruit leiden we af dat:

- De afbakening van de grootstedelijke gebieden (via gewestelijk RUP) is afgerond.
- De afbakening (via gewestelijk RUP) is afgerond voor 7 van de 10 regionaalstedelijke gebieden.
- Het afbakeningsproces voor het Vlaams stedelijk gebied rond Brussel nog lopende is.
- Wat betreft de afbakening van de kleinstedelijke gebieden (via provinciaal RUP): 12/44 afgerond; 25/44 in opmaak; 7/44 nog niet opgestart.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Tabel 32. Stand van zaken afbakeningsprocessen op Vlaams niveau

	start visievorming	einde visievorming	datum goedkeuring RUP	looptijd in jaren	waarvan visievorming
VSGB	11/2004	11/2008	in opmaak	6	4
Antwerpen	05/2003	05/2005	19/06/2009	6	2
Gent	eind 1999	08/2002	16/12/2005	6	2
Aalst	begin 1998	03/2000	10/07/2003	5	2
Brugge	01/2002	09/2004	procedure lopende	8	2
Hasselt-Genk	04/2000	2/2010	In opmaak	10	10
Kortrijk	begin 1998	eind 2001	20/01/2006	8	3
Leuven	2002	04/2009	In opmaak	8	7
Mechelen	begin 1998	02/2003	18/07/2008	10	5
Oostende	07/2001	03/2003	15/05/2009	8	2
Roeselare	05/2002	02/2004	21/11/2008	6	2
Sint-Niklaas	midden 2001	01/2004	19/01/2007	6	3
Turnhout	11/1998	03/2002	04/06/2004	5	3

Bron: www.ruimtelijkeordening.be

Tabel 33. Stand van zaken afbakeningsprocessen op provinciaal niveau

	datum goedkeuring ruimtelijk structuurplan	aantal in het RSV geselecteerde kleinstedelijke gebieden	aantal opgestarte afbakeningen	aantal afgeronde afbakeningen op 20/03/2010
Antwerpen	10/07/2000	7	4	2
Limburg	12/02/2003	10	7	1
Oost-Vlaanderen	18/02/2004	12	12	6
Vlaams-Brabant	7/10/2004	5	4	0
West-Vlaanderen	6/03/2002	10	10	3
totaal		44	37	12

Bron: www.ruimtelijkeordening.be

De afbakening van de stedelijke gebieden is voor de uitvoering van het RSV en het ruimtelijk beleid een belangrijk instrument. Heel wat andere instrumenten en maatregelen, binnen en buiten ruimtelijke ordening, worden hierop geënt en afgestemd. De relatie met andere instrumenten blijkt uit onderstaande opsomming op basis van een lezing uit actieprogramma's:

- Opmaak/wijziging Gemeentelijk RUP/BPA
- Stedelijke ruimtelijke manager

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

- Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan
- Verkavelingsplan
- Inrichtingsplan
- Stedenbouwkundig ontwerp
- Bouwontwerp
- Tracéstudie
- Streefbeeld
- Uitvoeringsontwerp wegenis
- Doortochtstudie
- Module 14 mobiliteitsconvenant
- Masterplan
- Vergunningenbeleid
- Landinrichtingsproject
- Beheerplan
- Belasting op onbebouwde percelen

De centrale positie van de afbakening van de stedelijk gebieden in het ruimtelijk beleid maakt ook dat heel wat processen afhankelijk zijn van het afbakeningsproces, zoals ook reeds bleek in de analyse van het procesverloop (zie eerder stuk over dubbele planstructuur). Acties zoals de afbakening van bedrijventerreinen maken deel uit van het afbakeningsproces en de globale visie die daarin gevormd wordt, komen dus pas tot uitvoering met de opmaak van het afbakenings-RUP voor het stedelijk gebied aan het einde van het volledige proces. In het geval van bedrijventerreinen heeft de Raad van State een herbestemming tot bedrijventerrein als voorafname op een afbakening van een stedelijk gebied overigens als onwettig bestempeld. (bron: cases RUP Berkenbossen Mol en RUP Headquarterszone Chartreuse Brugge)

C *Matigende variabelen*

Het planningsproces voor de afbakening van de stedelijke gebieden wordt door de meerderheid van de respondenten als complex ervaren, de nodige tijd om het proces te doorlopen werd onderschat. Op basis van het onderzoek kunnen we verschillende factoren benoemen die daarin een rol spelen:

- Het is vaak de eerste keer dat de betrokken actoren elkaar treffen rond dit complexe thema. Het is met andere woorden een leerproces dat tijd vergt. Tal van respondenten geven aan dat het bestaan van een overlegforum wat een afbakeningsproces feitelijk is, positief en dus een verdienste is.
- Er moet gewerkt worden met partners die zich op verschillende bestuurlijke niveau's (gewest, provincie, gemeenten) bevinden. Deze partners zijn vanuit provincies en met name de Vlaamse overheid vaak ambtenaren, terwijl vanuit gemeenten zowel politici als ambtenaren participeren. Daardoor blijkt enerzijds dat er tussen Vlaamse, provinciale en lokale niveaus soms verschillende visies leven, maar ook dat de mix van Vlaamse en lokale ambtenaren en lokale politici soms conflicten creëert.
- Er zijn ambtenaren betrokken met een vaak heel verschillende achtergrond en/of rol (beleidsvoorbereiding versus uitvoeringsgericht, lokaal versus provinciaal/gewestelijk).

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

- Afbakening is meer dan een lijn trekken. Het afbakeningsproces zorgt namelijk voor een integrale discussie tussen belanghebbenden over de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij veel nadruk wordt gelegd op het uitwerken van een globale samenhangende visie.
- Het verordenend vastleggen van de afbakeningslijn op perceelsniveau leidt tot veel discussie over welke percelen wel of niet tot het stedelijk gebied behoren (Wuillaume & Van den Broeck, 2002). De ruimtelijke complexiteit is moeilijk eenduidig vast te leggen door middel van een lijn, maar de focus op de lijn domineert vaak het proces.
- Het is geen open participatief proces maar een onderhandelingsproces tussen machts- en marktpartijen, socio-economische groepen, ... die concurreren om de ruimte met een divergerende ideologische visie (Houthaeve, 2000). De afwezigheid van met name het Vlaamse politieke niveau gecombineerd met een onduidelijke rol en mandaat voor de Vlaamse ambtenaren in dergelijke processen, creëert conflicten met de lokale beleidsmakers die wel aan tafel zitten.
- Het begrip 'stedelijk gebied' heeft bij beleidsmakers in randgemeenten vaak een negatieve connotatie, en creëert zo al weerstand voor het proces begint.
- Het niet nemen van politieke verantwoordelijkheden, zowel op lokaal als op bovenlokaal niveau.

Omwille van een te beperkte opvolging van de voorziene actieprogramma's en bijgevolg beperkte tastbare effecten op het terrein, is het draagvlak voor de afbakeningsprocessen voor de stedelijke gebieden ten dele ondermijnd (zie hoofdstuk OV 5).

Daarnaast heeft het hele procesverloop van de Vlaamse dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus bepaald dat afbakenings-RUP's pas kunnen worden goedgekeurd indien het betreffende niveau over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan beschikt (want uitvoeringsplan geeft uitvoering aan structuurplan). In praktijk wil dit zeggen dat de (provinciale) afbakeningsprocessen voor de kleinstedelijke gebieden pas konden worden opgestart na de opmaak van het provinciaal structuurplan. Dit verklaart waarom deze afbakeningsprocessen nog volop in uitvoering zijn.

Bovendien zijn de complexiteit van de afbakeningsprocessen, en de tijd die ze daardoor in beslag nemen, sterk onderschat bij de opmaak van het RSV.

Tenslotte kan het feit dat afbakeningsprocessen zich afspelen op verschillende beleidsniveaus ertoe leiden dat ze in mekaar vaarwater komen. Het voorbeeld van het grootstedelijk gebied Antwerpen en kleinstedelijk gebied Boom werd in dit kader aangehaald.

2.3.3.2 Natuurlijke en agrarische structuur

A Vraagstelling RSV

Complementair aan het beleid voor stedelijke gebieden stelt het RSV een buitengebiedbeleid voorop waar ten aanzien van bijkomende ruimte voor woningbouw en ruimte voor economische activiteiten een meer terughoudend beleid wordt gevoerd, en waar de aandacht gaat naar het blijvend functioneren van het wonen en werken in de kernen, de landbouw en de natuur.

In het buitengebied worden twee types van afbakeningsprocessen voorzien in het RSV, met name voor de natuurlijke structuur en voor de agrarische structuur. Het RSV acht het noodzakelijk dat beide afbakeningen in gewestelijke RUP's op gelijkwaardige basis en gelijktijdig gebeuren.

B Vaststellingen

In tegenstelling tot de stedelijke gebieden, heeft het RSV geen gebieden voor de natuurlijke en agrarische structuur geselecteerd.

Het procesverloop voor de afbakening van de natuurlijke en de agrarische structuur verloopt dan ook enigszins anders dan voor de stedelijk gebieden. De afbakeningsprocessen in het buitengebied werden pas verschillende jaren na de goedkeuring van het RSV opgestart, omdat prioriteit werd gegeven aan de afbakening van de stedelijke gebieden.

Planopmaak op Vlaams niveau

In onderzoeksvraag 1 wordt reeds door middel van een aantal schema's het verloop en de stand van zaken van de afbakeningsprocessen in het buitengebied weergegeven. We vatten dat stuk hier kort samen:

In 2001 werd van start gegaan met een eerste fase, namelijk de afbakening van een eerste reeks natuurgebieden, via het Natuurdecreet (VEN) en in beperkte mate ook via RUP's (in totaal 87.000 ha). Vanaf 2003 werden de echte afbakeningsprocessen opgestart met de opmaak van een ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos (gelijktijdige en gelijkwaardige afweging) voor de 13 buitengebiedregio's. Samen met deze visie werd telkens ook een operationeel uitvoeringsprogramma opgemaakt, waarin de prioriteiten en de fasering voor de opmaak van RUP's werd aangegeven. Tegelijkertijd werd beslist om reeds een groot aantal agrarische gebieden vast te leggen via de herbevestiging van de Gewestplannen (538.000 ha). De ruimtelijke visie, het operationeel uitvoeringsprogramma en de herbevestiging van de gewestplannen werden telkens gelijktijdig goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Onderstaande tabel geeft de stand van zaken van de afbakeningsprocessen voor elk van de buitengebiedregio's weer, met het jaartal van goedkeuring van de ruimtelijke visie en operationeel uitvoeringsprogramma, het daarin vermelde aantal op te maken en het aantal definitief goedgekeurde RUP's en de oppervlakte herbevestigd agrarisch gebied.

De keuze om te werken met herbestemming van de agrarische gebieden om tijd te winnen heeft een versnelling teweeg gebracht, maar desondanks is er sprake van de nood om 600 RUP's op te maken. Tal van bevraagde actoren stellen vragen bij het nut en het realistisch gehalte hiervan, maar het werd eveneens duidelijk in onze gesprekken en focusgroepen dat de betrokken sectoren hier vragende partij zijn om zoveel mogelijk zekerheid te krijgen over 'hun' aantallen en bestemmingen.

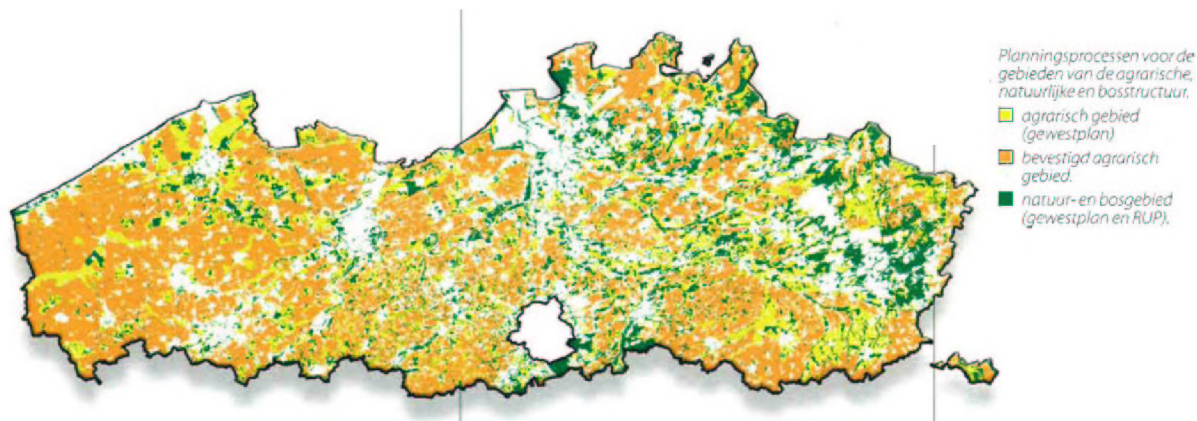
OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Tabel 34. Stand van zaken afbakeningsprocessen in het buitengebied

regio	Goedkeuring ruimtelijke visie, operationeel uitvoeringsprogram ma, herbevestiging agraris ch gebied	Oppervlakte herbevestigd agraris ch gebied	Aantal op te maken RUP's (totaal = 594)	Aantal goedgekeurde RUP's (totaal=41)
Haspengouw - Voeren	2005	41.000 ha	50	5
Kust - Polders - Westhoek	2006	95.200 ha	67	6
Veldgebied Brugge - Meetjesland	2007	55.800 ha	38	4
Hageland	2007	37.100 ha	36	4
Neteland	2007	44.500 ha	42	4
Leiestreek	2008	82.200 ha	46	1
Schelde - Dender	2008	21.900 ha	35	4
Noorderkempen	2008	31.300 ha	31	0
Limburgse Kempen en Maasland	2008	16.600 ha	44	5
Antwerpse gordel / Klein- Brabant	2009	9700 ha	31	0
Waasland	2009	29.000 ha	19	4
Zenne - Dijle - Pajottenland	2009	44.900 ha	86	3
Vlaamse Ardennen	2009	29.000 ha	69	1

Bron: www.ruimtelijkeordening.be

Figuur 20. Stand van zaken afbakeningsprocessen in het buitengebied



Bron: Peter David, Het structuurplan werkt, in: Ruimte, 06-07-08/2009

Planopmaak op provinciaal niveau

Natuurverbindingsgebieden werden geselecteerd in de verschillende provinciale ruimtelijke structuurplannen, maar er werden geen afbakeningen opgestart.

C Matigende variabelen

De relatieve achterstand van de afbakeningsprocessen in het buitengebied kan aan een aantal elementen worden toegeschreven.

Vanuit het beleid klinkt het dat het gevolgde procesverloop een bewuste keuze was. *“Wat betreft het onderscheid tussen de plannen voor de harde en de zachte sectoren, moet ik inderdaad vaststellen dat de plannen inzake de harde sectoren verder zijn gevorderd. Dat is geen toeval; het heeft zijn redenen. Bij de uitvoering van het RSV hebben we een concrete werkmethode gebruikt, uitgaande van de stedelijke gebieden en kleinstedelijke gebieden en verdergaand met de buitengebieden, die resulteert in een bijna organische evolutie”* (Antwoord van minister Dirk van Mechelen in Commissie Vlaams Parlement dd. 16/02/2006).

De interpretatie die bevraagde experts hieraan geven is dat het buitengebied door het beleid wordt beschouwd als een ‘restgebied’ dat niet meer is dan het negatief van het stedelijk gebied (Leinfelder, 2007). Het stedelijk gebied krijgt volgens deze experts niet enkel prioriteit wat betreft timing, maar wordt als structuurbepalende component zelf ook belangrijker geacht.

Er was lange tijd bovendien politieke onenigheid over de te volgen strategie bij de afbakening van het buitengebied: enkel de extra-ha natuur afbakenen in functie van de ruimtebalans, of ook de agrarische structuur afbakenen? In 2003 heeft de Vlaamse regering beslist om versneld de twee deelstructuren tegelijkertijd af te bakenen).

Het RSV heeft voorgeschreven dat de afbakeningen dienen te gebeuren via de opmaak van RUP's. Dit zorgt ervoor dat het complexe processen zijn die een zware werklast vormen voor RO, getuige het aantal van nog ongeveer 550 te realiseren RUP's (van de geschatte 600). Het realiseren van een samenhangende natuurlijke structuur wordt door experts als een moeilijk en stroef proces geëvalueerd.

De afbakeningsprocessen moeten nadien nog leiden tot concrete inrichting; ook dit vormt een zware last voor de overheid. In principe moet, conform het Natuurdecreet, voor elk GEN - GENO gebied een natuurrichtplan worden opgemaakt (tot op heden werden zes plannen goedgekeurd). Volgens experts ontbreekt deze stap naar invulling in het proces, omdat alle energie uitgaat naar het afbakenen in functie van de ruimteboekhouding.

Voor het buitengebied is er meer dan bij andere componenten een uitgesproken spanningsveld tussen de sectoren. Tot 1 september 2009 ontbrak het bovendien aan efficiënte financiële instrumenten om het conflict landbouw - natuur op te vangen. Vandaag beschikt men met de planschade -planbatenregeling, de kapitaalschadevergoeding, het planbatenfonds en het grondfonds -wel over die instrumenten, maar zal nog moeten blijken in welke mate deze effectief zullen helpen om het spanningsveld te verminderen en bijvoorbeeld de in het RSV voorziene verwevingsambities te realiseren.

De afbakening op provinciaal niveau van natuurverbingsgebieden blijft in de startblokken zitten, omdat dit pas kan na de selectie van de te verbinden natuurgebieden.

2.3.3.3 Bebouwd perifeer landschap

A *Vraagstelling RSV*

Het bebouwd perifeer landschap is die nederzettingscategorie waar de onbebouwde ruimte nog in belangrijke mate aanwezig is, maar die een versnipperd voorkomen heeft als gevolg van een uitwaaiing van allerlei functies en activiteiten (wonen, verzorging, commerciële activiteiten, industrie, ...). In een bebouwd perifeer landschap vormt de bebouwing een ongedefinieerd patroon van allerlei nederzettingvormen (linten, hoofddorpen, woonkernen, verkavelingen, ...) en infrastructuur (wegen, spoorlijnen, hoogspanningsleidingen, ...). Bepaalde fragmenten functioneren daarbij op eenzelfde wijze als de kernen van de historische nederzettingstructuur (dorpen, gehuchten). Dit is ondermeer het geval voor fragmenten met een hoge concentratie aan kleinhandel en diensten zoals centra in wijken, verkavelingen, ...

Het RSV benoemt enkele bebouwde perifere landschappen:

- het gebied ten noordoosten van Antwerpen
- het gebied ten oosten van Mechelen
- het gebied ten zuiden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het afbakenen van deze bebouwde perifere landschappen van Vlaams niveau gebeurt door middel van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

B *Vaststellingen*

We stellen vast dat er geen initiatieven geweest zijn voor de afbakening van bebouwde perifere landschappen. Het concept werd wel overgenomen in provinciale en gemeentelijke structuurplannen.

We beschikken over onvoldoende informatie om hier verklaringen of beleidssuggesties te formuleren.

2.3.3.4 Poorten

A *Vraagstelling RSV*

De term “poorten” wordt gebruikt als een verzamelterm voor de zeehavens, de internationaal georiënteerde multimodale logistieke parken, de internationale luchthaven van Zaventem en het HST-station Antwerpen-Centraal.

De poorten zijn strategische plaatsen in de economische structuur van Vlaanderen. Ze worden daarom geselecteerd en afgebakend. Bij die selectie en afbakening wordt rekening gehouden met de ligging, de ruimtelijke principes voor gewenste ruimtelijke structuur en de aard van de economische activiteiten.

De havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende worden als zeehavens geselecteerd in het RSV. Bij de afbakening moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke voorzieningen voor de uitbouw van de zeehavens tot 2007. Het is belangrijk de afgebakende zeehavengebieden exclusief voor te behouden voor zeehavengebonden industriële, distributie-, opslag-, overslag en logistieke activiteiten (zgn. zeehavenactiviteiten).

Het bindend gedeelte van het RSV bepaalt dat het Vlaams Gewest in de gewestplannen of in gewestelijke RUP's terreinen als zeehavengebied en als luchthavengebied afbakt. Het RUP heeft verordenende kracht en bevat ten minste de afbakeningslijn met bijhorende voorschriften, de ruimtelijke inrichting en de reservering van gebieden.

B *Vaststellingen*

Een strategisch plan voor de **zeehavens** bevat een ruimtelijke visie op de haven en haar omgeving, een onderzoek naar ontwikkelingsmogelijkheden met streefbeeld en een actieprogramma. De ruimtelijke visie wordt vervolgens vertaald in een RUP voor het zeehavengebied en de omgeving, met een concrete afbakening. In dit afbakeningsproces neemt de haven zelf een coördinerende rol op.

De zeehavens van Zeebrugge en Gent beschikken momenteel over een goedgekeurd strategisch plan en afbakenings-RUP. De opmaak van het strategisch plan voor de zeehaven van Zeebrugge werd gestart in 1999 en leidde in 2006 tot een goedkeuring van de Vlaamse regering. In 2009 werd vervolgens het RUP definitief goedgekeurd. Het strategische planningsproces voor de zeehaven van Gent werd opgestart in 2002 en heeft in 2005 geleid tot de definitieve goedkeuring van het RUP Zeehavengebied Gent.

Het proces voor de opmaak van het strategisch planning voor de zeehaven van Oostende liep van 2002 tot 2005. Dit resulteerde in een voorstel van principieel programma voor het afbakenings-RUP. In 2008 heeft de Vlaamse regering akte genomen van het strategisch plan. De procedure voor de opmaak van het RUP op basis van het voorstel van het principieel programma is nog lopende.

In 1999 werd gestart met de opmaak van het strategisch plan voor de Haven van Antwerpen. Dit gebeurde aanvankelijk via twee deelplannen, voor Rechteroever en voor Linkeroever, die vervolgens in 2003 werden geïntegreerd. In 2001 werd de voorlopige afbakening van de haven van Antwerpen door de Vlaamse regering vastgesteld. Het strategische planningsproces leidde in 2008 tot de goedkeuring van het “Plan-MER over het Strategisch Plan voor en de afbakening van de haven van Antwerpen in haar omgeving” waartoe in 2006 een tussentijds strategisch plan werd gefinaliseerd. In september 2009 nam de Vlaamse Regering kennis van de resultaten van het ruimtelijke veiligheidsrapport, het plan-MER, het goedkeuringsverslag en de watertoetsen over het strategische plan voor de haven van Antwerpen en koos ze voor het maatschappelijk meest haalbaar alternatief

zoals omschreven in het plan-MER en de daaraan verbonden milderende en natuurcompenserende maatregelen. De procedure voor de opmaak van het afbakenings-RUP is nog lopende.

Voor de regio van de **luchthaven** Zaventem werd in 2000 een gewestplanwijziging vastgesteld (gewestplanwijziging Halle-Vilvoorde-Asse, definitief vastgesteld door de Vlaamse regering op 17 juli 2000). In 2004 startte de Vlaamse Regering met het 'Strategisch Actieplan voor de Reconversie en Tewerkstelling in de luchthavenregio' (START), op basis waarvan de 'Strategische Visie Zaventem 2025' werd opgesteld. Met het START-programma wil de Vlaamse regering een nieuwe economische dynamiek aan de luchthavenregio geven, waarbij tegelijkertijd de leefomgeving in de regio moet verbeteren. Daartoe wordt onder meer een strategisch plan opgemaakt dat de gewenste ontwikkelingen voor de volgende 15-20 jaar aangeeft (Mobiliteitsraad Vlaanderen).

Het START-project resulteerde in de opstart van een aantal infrastructuurprojecten die de mobiliteit moeten verbeteren en de benutting van de infrastructuur optimaliseren:

- Masterplan Brucargo 2025
- Diaboloproject: aansluiting van de luchthaven van Zaventem op de spoorlijnen Brussel-Antwerpen en Brussel-Luik.
- Totaalplan voor de verbetering van de bereikbaarheid van de luchthaven via de weg: onder andere werken aan de Brusselse ring en A12, heraanleg A201
- Uitbreiding regionaal busnetwerk van en naar Brussels Airport (13 extra buslijnen)

Een belangrijke vaststelling was dat de verschillende actoren toch contradictie vaststelden tussen het afbakenings-RUP en de dynamiek van de havens. De perceptie en ervaring die bestaat ten aanzien van het RUP (in het kader van de juridisering), met name dat het bestemmingen gedetailleerd en definitief zou moeten vastleggen, leeft ook ten aanzien van de afbakenings-RUP's voor de havens, terwijl de havenbeheerder net flexibel wil kunnen inspelen op economische opportuniteiten. In onze gesprekken werd een specifiek geval aangehaald, waarbij volgens de respondenten bijvoorbeeld werd vereist dat de grenzen van een (toekomstig) dok gedetailleerd werden vastgelegd, terwijl men nog geen zicht kon hebben op de aard en de grootte van schepen die uiteindelijk zouden aanleggen.

C *Matigende variabelen*

Dat de initiatieven rond de poorten die door het RSV werden voorgeschreven ook verder opgenomen en gedragen werd in de politieke besluitvorming, heeft wellicht een rol gespeeld in het feit dat deze initiatieven ook effectief van de grond kwamen.

- Het Havendecreet van 2 maart 1999 (Decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens) bepaalt dat de Vlaamse regering overeenkomstig de wetgeving op de ruimtelijke ordening de grenzen van de havengebieden nader vaststelt. Voor de zeehavens gelden de in de gewestplannen of in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen als zeehavengebied afgebakende terreinen.
- Het Regeerakkoord van de Vlaamse regering van 13 juli 1999 bevestigt dit engagement om voor de havengebieden uitvoering te geven aan het RSV:
- "Binnen twee jaar moet door de Vlaamse regering voor elk havengebied in Vlaanderen een Strategisch Plan en een RUP worden opgesteld dat uitgaat van een maximale bescherming van de omliggende woonzones, het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied en een zuinig ruimtegebruik, waardoor de economische expansie van die havens niet langer gelijkstaat met het innemen van steeds nieuwe open ruimte ten koste van landbouw, natuur of bestaande woongebieden."

- De ruimtelijke afbakening van het zeehavengebied werd door de gemeentelijke havenbedrijven ook als een opportuniteit gezien om de eigen invloedssfeer territoriaal duidelijk af te bakenen en hun rol zo te verduidelijken.

2.3.3.5 Afbakeningen: algemeen

In dit deel geven we nog een aantal elementen mee die van toepassing zijn op alle afbakeningen en die ons werden aangereikt doorheen het onderzoeksproces.

A Vaststellingen

De afbakeningsprocessen waren door het RSV geconcipieerd als een vorm van strategische planning met veel aandacht voor ruimtelijke visie, gebiedsgericht en geïntegreerd beleid, actieprogramma's etc. Op basis van de bevindingen van het onderzoek (interviews, focusgroepen, literatuur) kunnen we besluiten dat het in de praktijk slechts in zeer beperkte mate gelukt is om deze ambitie waar te maken. We stellen immers het volgende vast:

- Het afbakeningsproces wordt door de verschillende actoren als lang ervaren: het proces vanaf de start tot aan de goedkeuring van het RUP neemt al gauw verschillende jaren in beslag. Bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen kunnen daardoor niet worden opgestart, ook al staan deze niet ter discussie. Bovendien dient de hele procedure te worden hernomen indien er na de definitieve goedkeuring van het afbakenings-RUP aanpassingen nodig worden geacht.
- De afbakeningen botsen vaak op de complexe ruimtelijke realiteit van Vlaanderen. Het schoolvoorbeeld is de tweedeling tussen stedelijk gebied en buitengebied. Respondenten stellen dat deze 'eenvoudige' tweedeling niet volstaat in een regio waar de ruimtelijke dynamiek zich voor een groot deel in tussengebied situeert. (Wuillaume & Van den Broeck, 2002; Cabus & Vanhaverbeke, 2002)
- De actoren vinden dat het trekken van de harde afbakeningslijn verworpen is tot het hoofddoel van het afbakeningsproces, in plaats van een beleidslijn die rekening houdt met de ruimtelijke dynamiek en de verschillende ontwikkelingsperspectieven en te focussen op wat binnen die lijn gebeurt (zie eerder) (Cabus geciteerd in Ruimte, nr. 5, 2010; Vermeersch, 2008).
- De ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ten aanzien van het RUP als instrument, samengevat onder de term "juridisering" (zie eerder), hebben ook invloed op het afbakenings-RUP. De vraag van actoren naar rechtszekerheid (daarin gesteund door de Raad van State) heeft ertoe geleid dat het RUP en de afbakeningslijn erg gedetailleerd worden uitgewerkt, en zo de suggestie wekken 'definitief' te zijn, waardoor alle ruimtebehoeften op voorhand gekend moeten zijn en ook als 'definitief' worden beschouwd. (Albrechts, 2008; Van den Broeck, 2005; Vermeersch, 2008)
- De relatie tussen afbakening en inrichting ontbreekt vaak. Strategische projecten werden onvoldoende ingezet om de stap naar inrichting te zetten, en zo verder te gaan dan enkel het planningsproces op papier.
- Het feit dat afbakenen niet neutraal is en raakt aan tal van belangen, maakt de manier waarop dergelijke processen gevoerd worden, zeer belangrijk. Er is in elk geval een spanningsveld tussen het feit dat lokale besturen zowel politiek als ambtelijk participeren in dergelijke processen, terwijl provincies en met name de Vlaamse overheid vooral ambtelijk aanwezig zijn. Deze ambtenaren zijn vaak onvoldoende gemandateerd om engagementen uit te spreken of te onderhandelen met lokale beleidsmakers en middenveldorganisaties. Ook de manier waarop met name de Vlaamse politieke besluitvorming omgaat met wat er uiteindelijk uit de

afbakeningsprocessen als voorstel geformuleerd wordt, is vaak onvoldoende duidelijk en zorgt niet zelden voor wrevel op het terrein .

- Ten slotte erkennen de actoren die bij de opmaak van het RSV betrokken waren ook dat men destijds de timing van de verschillende processen heeft onderschat.

Uiteraard kunnen bovenstaande vaststellingen niet zonder meer worden veralgemeend. Er zijn afbakeningsprocessen waarin meer aandacht is gegaan naar de strategische planning en doelgerichte acties (hoewel deze in de uitvoering dreigden verloren te gaan omwille van de nood aan rechtszekerheid). Ook in recent opgestarte afbakeningsprocessen komt het strategisch karakter opnieuw meer centraal te staan. Een diepgaande analyse van een aantal van dergelijke processen zou in dit verband wenselijk zijn en ook meer nuance en verfijning kunnen aanbrengen, maar was niet mogelijk binnen het bestek van deze opdracht.

De afbakeningsprocessen hebben bovendien wel de verdienste gehad sectoren en beleidsniveaus samen rond de tafel te brengen. Hierdoor werden ze gedwongen om gezamenlijk over de ruimtelijke uitdagingen na te denken en een consensus te bereiken over de verschillende belangen heen. De intensieve overlegprocessen voor de afbakeningen in het buitengebied getuigen hiervan. Ook het ruimtelijk regiodenken werd voor het eerst geïntroduceerd: sommige steden zaten samen met hun randgemeenten voor de eerste keer op deze manier rond de tafel. Ook hier zal de mate waarin dit als succesvol en zinvol wordt ervaren, verschillen van geval tot geval.

B *Matigende variabelen*

Globaal kunnen we stellen dat met het RSV een nieuwe manier van plannen werd geïntroduceerd. Deze vernieuwing dient zich ook in de hoofden verder te zetten. Op basis van de verschillende interviews en focusgroepen kunnen we echter besluiten dat deze nieuwe manier van denken niet overal even sterk ingang heeft gevonden. Dit is uiteraard een proces dat tijd vraagt, maar heeft ook te maken met het feit dat dergelijke manier van plannen geen louter technische kwestie is, maar samenhangt met de visie op de organisatie van de samenleving en de manier waarop beleid tot stand komt. Het is met andere woorden logisch dat er steeds oppositie tegenover het RSV zal bestaan, die zich onder meer laat gelden in de afbakeningsprocessen.

Ten tweede stellen we vast dat de nodige doorlooptijd van de afbakeningsprocessen fout werd ingeschat. En cours de route werd dit nog in de hand gewerkt door de zogenaamde juridisering en bureaucratisering van de ruimtelijke planning. Dit is een gevolg van een sterke roep naar rechtszekerheid en wantrouwen tussen actoren, en heeft er mede voor gezorgd dat de uitvoering van het RSV via de afbakeningsprocessen niet helemaal is verlopen zoals theoretisch verwacht. Verschillende sectoren en actoren houden sterk vast aan rechtszekerheid om terreinen te 'verwerven' en zo de eigen werking juridisch vast te leggen. Daarenboven hebben uitspraken van de Raad van State, die zich ook beroepen op het rechtszekerheidsprincipe, het flexibele en dynamische karakter van de afbakening, en in het bijzonder het RUP, teruggeschoefd.

Tenslotte kan ook worden aangehaald dat het werken met zachte beleidslijnen en flexibiliteit een algemene cultuuromslag vraagt en dat deze nieuwe benadering echter ook het risico op misbruik vergroot. Daarom wordt door sommigen vastgehouden aan een zeer strikte aflijning als garantie tegen het scenario waarbij bereikte compromissen gemakkelijk opnieuw in vraag kunnen worden gesteld of aangepast.

C *Beleidsuggesties*

Op basis van het onderzoek kunnen we een aantal aanbevelingen formuleren die de afbakeningsprocessen kunnen optimaliseren en tegemoet komen aan een aantal knelpunten die doorheen het onderzoek werden vastgesteld. In eerste instantie zijn er aanbevelingen mogelijk die betrekking hebben op het afbakeningsproces en de procedure, ongeacht of het de stedelijke gebieden, buitengebied of poorten betreft. Daarnaast kunnen ook een aantal suggesties gedaan worden, specifiek voor de verschillende afbakeningsprocessen.

Beleidsuggesties ten aanzien van de afbakeningsprocessen in het algemeen

Afbakeningsprocessen worden vrij algemeen als te zwaar bevonden. We stellen voor om nader te onderzoeken in welke mate de afbakening an sich, maar meer nog de herzieningsprocedure, eenvoudiger en doelgerichter kan ingevuld worden en/of verlopen.

Het oorspronkelijk idee was het creëren van een flexibele afbakening met afbakeningslijnen die niet in één keer definitief worden vastgelegd. Mogelijkheden om meer flexibiliteit in te bouwen (werken met zoekzones, fasering, overgangszones, etc.) waren reeds van het begin af voorzien, maar zijn en cours de route verloren gegaan. Er bestaat onder de respondenten een spanningsveld tussen voorstanders van een harde afbakeningslijn en voorstanders van een soepele beleidslijn. Er zou volgens ons onderzocht moeten worden in welke mate een grotere uitvoeringsgerichtheid en flexibiliteit de bezwaren tegen een harde lijn kunnen doen wegvallen.

We volgen een aantal respondenten dat een harde beleidslijn voor aanbodgestuurde bestemmingen (economie, wonen, bos...) geen probleem hoeft te zijn indien de taakstellingen effectief worden uitgevoerd¹⁰. Dit betekent dan dat de ruimte voor de beoogde behoefte (bijv. voor 400.000 woningen en de permanente ijzeren voorraad voor economie) niet enkel wordt afgebakend en bestemd, maar ook effectief wordt gerealiseerd. Het huidige aanbodbeleid is te vrijblijvend en genereert daardoor nieuwe ruimtevragen. We pleiten echter ook voor de nodige flexibiliteit ten aanzien van 'onvoorziene' of 'onverwachte' vragen - een nieuw ruimtelijk beleidsplan moet met andere woorden ook ruimte laten voor vraaggestuurde planning. Occasionele en moeilijk in de tijd te plaatsen ruimteclaims van vraaggestuurde ontwikkelingen (voetbalstadions, gevangenissen, ziekenhuizen etc.) zijn wellicht meer gebaat bij een flexibelere, ad hoc aanpak. Daarvoor moeten dan wel de geijkte randvoorwaarden vastgesteld worden. De codex lijkt hier al meer ruimte te geven, maar we hebben dit niet nader onderzocht.

Ook voor de afbakeningsprocessen geldt dat de inspanningen niet mogen stilvallen met de opmaak van afbakeningsplannen en RUP's. De stap naar realisaties en inrichting op het terrein mag niet ontbreken. Ysieke realisatie van wat er in het kader van afbakeningsprocessen naar voren wordt geschoven, is essentieel voor het draagvlak voor de ruimtelijke planning (zie hoofdstuk OV 5).

Voor alle afbakeningsprocessen moet de rol van de betrokken ambtenaren helder en duidelijk geformuleerd worden. Dit gaat over mandatering vanwege het beleid, maar vereist ook de juiste vaardigheden en kennis. Onderhandelen op het terrein met o.m. lokale beleidsmakers en middenveldorganisaties is immers delicaat en gaat over macht en vergt specifiek competenties. Dergelijke competenties kunnen al doende ontwikkeld worden, maar zouden al in de basisopleidingen aangereikt moeten kunnen worden. In die zin is het uittekenen van het profiel van de ruimtelijke planner in de huidige planningscontext alvast wenselijk.

Het RSV bepaalt dat de tal van afbakeningsprocessen (zoals de havens) worden gevoerd op Vlaams niveau. Dit is logisch, gezien hun bovenlokale karakter. Wel pleiten we ervoor om nog sterker in te zetten op de lokale kennis in deze processen (wat tevens een positief effect heeft op het draagvlak).

¹⁰ Zie VINEX in Nederland: taakstelling wordt aangestuurd en uitgevoerd door de overheid

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Beleidssuggesties ten aanzien van de diverse afbakeningsprocessen

We bepleiten de mogelijkheid om doelstellingen te kunnen diversifiëren naargelang de schaal van het stedelijk gebied. Bijvoorbeeld de verdeling 15 woningen/ha tov 25 woningen/ha lijkt om verfijning te vragen. De lopende herziening van het RSV biedt hierop wellicht al een antwoord.

De afbakeningsprocessen voor het buitengebied verlopen te moeizaam. Er moet nader onderzocht worden in welke mate dit niet eenvoudiger en sneller kan.

Daarnaast stellen we voor om het buitengebied niet gewoon als een 'restgebied' te beschouwen, maar evenwaardig naast de andere structuurbepalende componenten te plaatsen en te ontwikkelen. Daarbij moet echter vermeden worden dat stedelijk gebied en buitengebied als twee antipolen tegenover elkaar komen te staan en die te statisch zijn. Er moeten mogelijkheden tot verweving tussen beide zijn voor bepaalde aspecten. De realiteit is immers dat het voornaamste ruimtelijke gebied zich juist in de overgangszone tussen beide afspeelt. Er is duidelijk nood aan een categorie die toestaat een aangepast beleid te voeren in het overgangsgebied.

Tot slot bevelen we aan om nader onderzoek te verrichten naar de ruimtelijke macro-economische structuur van Vlaanderen (zoals de positie van de havens en relatie met het hinterland) en ruimer de band met onze internationale omgeving, en een optimale integratie van deze kennis in het ruimtelijk beleid. Bepaalde ontwikkelingen buiten Vlaanderen kunnen immers een grote ruimtelijk impact hebben en het Vlaamse ruimtelijke beleid kansen bieden maar ook bedreigen of teniet doen.

2.3.4 Overig instrumentarium

In de initiatieven ter uitvoering van het RSV hebben de diverse structuurplannen en afbakeningsprocessen (via RUP) een prominente plaats ingenomen. Daarnaast heeft het RSV nog een aantal andere instrumenten gedefinieerd. Deze komen hieronder één na één aan bod. We formuleren enkel matigende variabelen bij een instrument als we over voldoende informatie beschikken om uitspraken te doen. We groeperen onze beleidssuggesties met betrekking daarom ook op het einde van dit deel.

2.3.4.1 Nadere uitwerking netwerken

2.3.4.1.1 Stedelijke netwerken

A Vraagstelling RSV

Door hun ligging en hun functie zijn bepaalde stedelijke gebieden een onderdeel van een groter geheel: het stedelijk netwerk. Het RSV definieert het stedelijk netwerk als een complementair en samenhangend geheel van stedelijke gebieden en van structuurbepalende elementen van het buitengebied die verbonden zijn door infrastructuur (wegen, spoorwegen, kanalen, ...). Stedelijke netwerken zijn op hun beurt structuurbepalend voor de Vlaamse ruimte.

Het RSV selecteert volgende stedelijke netwerken:

- internationaal niveau: Vlaamse Ruit
- Vlaams niveau: de Kust, de Kempische as, het Limburgs Mijng gebied, regio Kortrijk
- grensoverschrijdend: Kortrijk - Rijsel - Roubaix - Tourcoing - Moeskroen, Maastricht - Heerlen - Hasselt/Genk - Aken - Luik, Gent - Terneuzen
- provinciaal niveau: worden geselecteerd door de provincie

Het RSV schrijft voor om stedelijke netwerken nader uit te werken, wat moet leiden tot een ruimtelijk beleidskader voor afstemming en samenwerking tussen de stedelijke gebieden onderling, alsook met het buitengebied in het stedelijk netwerk.

B Vaststellingen

Geen enkele van de geselecteerde netwerken werd nader uitgewerkt. De Vlaamse Ruit leeft wel als begrip, maar is na het RSV niet geconcretiseerd. Dit feit werd tijdens de interviews bestempeld als een gemiste kans, aangezien een verdere uitwerking uiteenlopende mogelijkheden biedt om in te spelen op de dynamiek van een sterk verstedelijkt Vlaanderen.

C Matigende variabelen

Dat de stedelijke netwerken niet werden geactiveerd in uitvoering van het RSV, kan eveneens in verband worden gebracht met het feit dat de aandacht in de eerste plaats is gegaan naar het afbakenen van de stedelijke gebieden.

Bovendien vormen stedelijke netwerken een complex gegeven. Enerzijds vereist deze complexiteit een nauwe samenwerking van de verschillende beleidsniveaus (gemeente, provincie en gewest), anderzijds spelen tussen de verschillende betrokken actoren en beleidsniveaus ook concurrentiële belangen mee. Stedelijke netwerken vereisen een coherente benadering van wonen, werken en

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

mobiliteit, maar ook van voorzieningen van groen, water, recreatie en sport. Om een meerwaarde te creëren bij de uitwerking van de stedelijke netwerken is het belangrijk dat er eensgezindheid over de functieverdeling ontstaat en duidelijke afspraken worden vastgelegd.

2.3.4.1.2 *Economische netwerk Albertkanaal*

A *Vraagstelling RSV*

Het RSV selecteert het Albertkanaal als netwerk op Vlaams niveau. Dit netwerk is van belang omwille van de performante ruimtelijk-economische rol en betekenis van het gebied en de aanwezigheid van hoogwaardige vervoers- en verkeersinfrastructuur waaronder het Albertkanaal en de E313/A13. Het gebied heeft ook potenties voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Vlaanderen, zowel voor watergebonden en niet-watergebonden activiteiten als voor bijkomende infrastructuur. Het ENA is eveneens belangrijk voor de gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen omwille van het ontbreken van een sterke stedelijke structuur die de ruimtelijk-economische ontwikkeling in het oosten van Vlaanderen kan ondersteunen.

De omgeving rond het Albertkanaal is bij uitstek geschikt voor het voorzien van nieuwe regionale bedrijventerreinen. Het RSV wijst op het belang om het Albertkanaal als een ruimtelijk samenhangend netwerk te beschouwen en om de inspanningen over de hele lengte van het Albertkanaal te coördineren vanop gewestelijk niveau. Zo kunnen de economische sterkten van het gebied elkaar aanvullen en kan de economische groei gestructureerd opgevangen worden.

Het netwerk ligt op het grondgebied van twee provincies en 25 gemeenten.

Het netwerk heeft geen eigen juridisch statuut, het Vlaams Gewest werkt het economisch netwerk van het Albertkanaal verder uit in overleg met de betrokken besturen en overheidssectoren. De realisatie van de aangegeven ontwikkelingsperspectieven gebeurt in gewestelijke RUP's.

B *Vaststellingen*

Van de voorgeschreven netwerken in het RSV, is het ENA het enige dat daadwerkelijk is uitgewerkt. Van 2001 tot 2003 liep de studie 'Nadere uitwerking Economisch netwerk Albertkanaal'. Dit had als doel het opstellen van een ruimtelijke visie voor het hele gebied langs de bundel van infrastructuren E313-Albertkanaal in functie van het voeren van een aanbodbeleid voor bedrijventerreinen binnen het kader van mogelijke ruimtelijk-economische netwerkvorming.

Dit resulteerde op 23/04/2004 in een besluit van de Vlaamse Regering: Visie, ruimtelijke concepten en gewenste ruimtelijke structuur voor ENA wordt quasi volledig aanvaard als basis voor de ruimtelijke afweging.

Uit te voeren acties:

- bestemmen van bijkomende bedrijventerreinen
- aanpak van bestaande bedrijventerreinen in het ENA
- onderzoeken van mogelijkheden op welbepaalde locaties
- inschatten van de effecten en gevolgen
- verbeteren van de bereikbaarheid via verschillende vervoersmodi

De coördinatie van de uitvoering van het Economisch Netwerk Albertkanaal is in handen van het Coördinatieplatform Economisch Netwerk Albertkanaal. Dit Coördinatieplatform zorgt er voor dat de acties voor de uitwerking van het economisch netwerk effectief gerealiseerd worden. De kabinetten van de bevoegde ministeries, hun administraties, de provincies Antwerpen en Limburg, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen van Antwerpen en Limburg, NV De Scheepvaart, de intercommunales IOK en IGEAN, de Vlaamse Landmaatschappij en de NMBS zijn in dit platform vertegenwoordigd.

2.3.4.2 Instrumenten buitengebied

A *Vraagstelling RSV*

Voor de realisatie van de doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven voor het buitengebied definieert het RSV nog een aantal bijkomende instrumenten, waaronder een aantal bestaande sectorinstrumenten.

Het **geïntegreerd plattelandsbeleid** heeft tot doel de leefbaarheid van het buitengebied te garanderen en integreert zowel ruimtelijke als sociaal-culturele en economische maatregelen. Het plattelandsbeleid is gebiedsgericht, functioneert binnen het markteconomisch kader en houdt rekening met de multifunctionaliteit en de dynamiek van het buitengebied.

Landinrichting is een instrument voor de inrichting van de open ruimte. Landinrichtingsprojecten willen gebieden zodanig inrichten dat alle facetten die in het gebied aanwezig zijn (milieu, natuur, landbouw, recreatie, cultuurhistorie, ...), zich volwaardig kunnen ontwikkelen.

Het RSV schrijft eveneens de **ruimtelijke ondersteuning van het integraal waterbeheer** voor: het Vlaams Gewest formuleert gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteitsobjectieven voor het integraal waterbeheer. Deze worden vertaald in ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen op basis waarvan een aangepast vergunningenbeleid wordt gevoerd.

Het RSV voorziet ook dat **maatregelen op het bouwen in het buitengebied** worden getroffen. Deze hebben betrekking op alle vormen van bebouwing in het buitengebied (woonbebouwing, bebouwing voor bedrijfsvoering en gemeenschaps- en nutsvoorzieningen). Ze moeten aangeven waar en hoe in het buitengebied kan worden gebouwd.

Tot slot zijn er de **strategische projecten voor het buitengebied**, die verder worden behandeld.

B *Vaststellingen*

Geïntegreerd plattelandsbeleid en landinrichting zijn beide instrumenten van VLM en vallen dus buiten de rechtstreekse bevoegdheid van de ruimtelijke ordening.

Geïntegreerd plattelandsbeleid is sterk gericht op de sector landbouw en het verbreden ervan (vb hoevetoerisme, hoeveverkoop, milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, beheers-overeenkomsten, stimuleren biologische landbouw). Er zijn weinig linken met ruimtelijke ordening en er geldt een beperkte subsidiëring van dorpskernvernieuwingenprojecten, natuurinrichtingsprojecten, bewaren ruraal erfgoed,... Het eerste Plattelandsontwikkelingsplan of Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling werd in de periode 2000-2006 opgesteld, ook een tweede is lopende (2007-2013).

Het instrument landinrichting was het antwoord op de tot dan zeer eenzijdige benadering van het platteland vanuit de sector landbouw via het instrument van de ruilverkaveling. Vlaanderen telt een

zestigstal landinrichtingprojecten verspreid over de vier pilootgebieden (Westhoek, Noord-Oost-Limburg, Grote Netegebied, Leie en Schelde). Enkele nieuwe plangebieden zijn in onderzoek.

Het decreet integraal waterbeleid uit 1993 wijzigde of verving verschillende sectorale wetgevingen omtrent water en ontwikkelde drie instrumenten met interferentie met de ruimtelijke ordening:

- De watertoets is een instrument om de mogelijke schadelijke effecten van plannen, programma's of vergunningsbesluiten op het watersysteem te voorkomen of te beperken. In de praktijk worden zowel RUP's als vergunningen onderworpen aan de watertoets wat betreft oppervlaktewater, grondwater, en weergave van recente overstromingsgebieden. Structuurplannen zijn thans niet meer onderworpen aan de watertoets. De watertoets is een belangrijk en efficiënt instrument geworden binnen de ruimtelijke ordening, zeker op vergunningenniveau.
- Daarnaast heeft de overheid de opmaak van waterbeheerplannen in het leven geroepen op drie niveaus: stroomgebiedbeheerplannen, bekkenbeheerplannen en deelbekkenbeheerplannen. Alle bekkenbeheerplannen, met inbegrip van de deelbekkenbeheerplannen werden definitief vastgesteld door de Vlaamse Regering op 30 januari 2009.
- Het Rubiconfonds stelt de Vlaamse overheid in staat de voorfinanciering op zich te nemen van de herstellkosten in door overstromingen getroffen gebieden en te zorgen voor financiële steun bij preventieve acties die toekomstige schade door nieuwe overstromingen kunnen voorkomen.

Sedert 1 oktober 2004 is er een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Deze verordening is van toepassing op het bouwen en herbouwen van gebouwen en constructies en op de aanleg van verhardingen. Verschillende gemeenten en provincies beschikten voordien al over dergelijke verordening en brachten hun verordening in overeenstemming met dat van het gewest of zijn zelfs strenger.

Wat betreft de maatregelen op het bouwen in het buitengebied werden op Vlaams niveau geen specifieke maatregelen genomen, hoogstens kan worden verwezen naar de regeling voor zonevrije constructies. Aanvankelijk was in het coördinatiedecreet van 1996 bepaald dat de architecturale eigenheid of het architecturaal karakter van het bestaande vergunde gebouw - ook bij herbouwen - diende behouden te blijven, dit (zo luidde de toelichtende memorie) uit respect voor de wijze waarop het karakter van het landelijk gebied in het collectief geheugen van de mensen geprent is. Sinds het decreet van 13 juli 2001 is die voorwaarde enkel van toepassing bij herbouw, in die zin dat herbouw toegelaten is op voorwaarde dat *'het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw of constructie behouden blijven'*. Deze voorwaarde is echter in de codex RO niet meer opgenomen. Impliciet kan dit wel nog worden opgelegd via de algemene beoordelingsgrond 'de goede plaatselijke ruimtelijke ordening'. Te vermelden vallen ook enkele provinciale initiatieven omtrent kwalitatieve bedrijfsbouw in het buitengebied, en met name in West-Vlaanderen, via studiedagen en voorbeelden uit de praktijk.

C Matigende variabelen

Een eerste verklarende factor is het feit dat een aantal van deze instrumenten (plattelandsbeleid, landinrichting, waterbeheer) vallen binnen de bevoegdheid van een andere sector, waardoor ruimtelijke ordening er weinig vat op heeft, met name op de aanwending of inzet ervan op het terrein.

Daarenboven werden de doelstellingen voor het buitengebied in het RSV hoofdzakelijk vertaald in kwantitatieve doelstellingen. Deze bieden echter geen garantie voor de daadwerkelijke inrichting. In tegenstelling tot de stedelijke gebieden, waar de private sector het initiatief tot inrichting naar zich toetrekt, is de overheid vaak de enige actor in het buitengebied die de inrichting kan verzorgen en bovendien hangt er een zeer grote kost aan vast.

Naar de verschillende instrumenten toe kunnen matigende variabelen worden geformuleerd bij landinrichting en de ruimtelijke ondersteuning van het integraal waterbeleid:

- De procedure voor landinrichting is vrij zwaar, in die mate dat de eerste landinrichtingsprojecten gestart zijn eind jaren '80 en nog steeds niet zijn afgerond. Landinrichting moet juridisch noodgedwongen binnen de bestemmingen van de plannen van aanleg blijven. Indien een nieuwe visie op het gebied wordt ontwikkeld moet dit eerst via een RUP worden geregeld.
- De impact van de waterbeheerplannen op de ruimtelijke ordening is grotendeels beperkt gebleven tot de aanleg van bufferbekkens.

2.3.4.3 Ministeriële omzendbrief inzake opmaak gemeentelijke woonbehoeftenstudie en aansnijden woonuitbreidingsgebieden

A Vraagstelling RSV

De omzendbrief RO 1997/03 werd in 1997 gepubliceerd en is geen onderdeel van het RSV. Gezien het grote belang van de omzendbrief en de impact ervan op de realisatie van de doelstellingen van het RSV, nemen we deze toch mee in deze evaluatie van het instrumentarium.

De omzendbrief beoogt een objectivering van de gemeentelijke woonbehoeftenstudie door het opleggen van een vaste methodiek voor de bepaling van de woningvraag en het woonaanbod.

De omzendbrief stelt dat de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden dient te worden gekaderd binnen een woonbehoeftenstudie (indien de gemeente nog niet over een goedgekeurd GRS beschikt). De ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied kan alleen maar worden toegestaan indien een behoefte wordt aangetoond die niet louter kan worden ingevuld met het bestaande beschikbare woonaanbod. Bovendien bepaalt de omzendbrief dat voor buitengebiedgemeenten een gesloten bevolkings- en huishoudensprognose moet worden gemaakt, m.a.w. enkel op basis van de natuurlijke aangroei, zonder migratie in rekening te brengen.

B Vaststellingen

In praktijk heeft deze omzendbrief vanaf 1997 het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied geblokkeerd. Buitengebiedgemeenten konden immers geen extra woonbehoefte aantonen enkel op basis van de natuurlijke aangroei. De facto was dit waarschijnlijk het meest effectieve instrument om aangroei in buitengebied tegen te gaan (ifv het realiseren van de 60/40-doelstelling).

In de daaropvolgende jaren volgden een aantal aanpassingen die de effectiviteit van de omzendbrief hebben ondergraven.

Met de Omzendbrief RO 2002/03 werd de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied toch mogelijk zonder woonbehoeftenstudie, mits voorwaarden, met name:

- Planologische criteria: inbreidingsgericht en/of kernversterkend
- Conform principes RSV (minimale woondichtheid, mobiliteitsbeleid, ontsluitbaarheid, geen aanleiding tot lintbebouwing)
- Geen interferentie met andere regelgeving
- Flankerende maatregelen, zijnde de realisatie van sociale mix
- Voorkomen op de atlas van de vrij te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Deze versoepeling heeft in praktijk echter geen grote gevolgen gehad, omdat ondertussen veel gemeenten al een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan hadden, waardoor de omzendbrief niet meer van toepassing was.

De huidige Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet grond- en pandenbeleid (2009) koppelen echter sinds 1 september het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden los van gemeentelijk ruimtelijke structuurplanning (weliswaar enkel voor het behalen van het sociaal bindend objectief).

C *Matigende variabelen*

De politieke besluitvorming staat niet altijd ten dienste van basisdoelstellingen van het RSV. De omzendbrief die de bundelingsdoelstelling ondersteunde, heeft zijn kracht verloren. Als brede matigende variabele wijst dit opnieuw op het zeer politieke karakter van ruimtelijke beleid en het feit dat het RSV niet door alle actoren gedragen werd (zie ook hoofdstuk OV 5).

2.3.4.4 Categorisering van het wegennet

A *Vraagstelling RSV*

Het RSV wil het wegennet optimaliseren door middel van een categorisering. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het hoofdwegennet, de primaire wegen, de secundaire wegen en de lokale wegen.

Categorisering is gebaseerd op het selectief prioriteit geven aan ofwel de bereikbaarheid ofwel de leefbaarheid. De ruimtelijke consequenties van deze prioriteiten worden uitgedrukt in een ruimtelijk beleid voor aanleg en inrichting van de wegen. Door op een aantal wegen prioriteit te geven aan de bereikbaarheid ontstaat een patroon van wegen dat voor de omgevende ruimte verkeersontlastend werkt.

Functioneel heeft een weg drie hoofdfuncties: de verbindingsfunctie, de verzamelfunctie en de functie van het toegang geven. Categorisering van het wegennet moet de optimale invulling en uitbouw van deze drie functies mee bewerkstelligen.

Categorisering zelf heeft geen eigen juridisch statuut, en gebeurt in de verschillende structuurplannen:

- Selectie hoofdwegen en primaire wegen: RSV
- Selectie secundaire wegen: provinciale structuurplannen
- Selectie lokale wegen: gemeentelijke structuurplannen

Het RSV stelt per categorie van wegen ook een aantal inrichtingsprincipes op, die verder worden verfijnd binnen de sector mobiliteit.

B Vaststellingen

De meeste respondenten in het onderzoek zijn het erover eens dat de categorisering een theoretisch concept is dat succesvol naar de praktijk is omgezet. Er is een sterke doorwerking in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en ook in gemeentelijke mobiliteitsplannen is de categorisering algemeen verspreid. Tevens kunnen we vaststellen dat de categorisering van de wegen werd overgenomen in het ontwerp Mobiliteitsplan uit 2001, evenals de selectie van te ontwerpen wegen uit het RSV in de meerjarenplanning mobiliteit en openbare werken.

Ook het investeringsprogramma van het Agentschap Wegen en Verkeer werd opgehangen aan de categorisering. De subsidies voor de gemeenten verschillen naar gelang de functie van de weg. Tot slot stelden de respondenten dat de categorisering het denken rond verkeersveiligheid heeft versterkt.

De categorisering van het wegennet was vernieuwend en maakte een einde aan de puntgerichte aanpak (Van Moerkerke, 2009). Het heeft ertoe geleid dat missing links in kaart werden gebracht.

Niettemin gaan er ook kritische stemmen op ten aanzien van de categorisering. Lauwers (2010) stelt dat de doorwerking van de RSV-benadering in de ontwerppraktijk door de gefragmenteerde Vlaamse ruimte tot een gesegmenteerde aanpak van de verkeerskundige en ruimtelijke inrichting en van snelheidsregimes. Tijdens de interviews werd tevens gesteld dat de categorisering werd opgepikt in de lokale beleidsplannen voor mobiliteit en ruimtelijke ordening, maar minder in de realisatie op het terrein zelf. Voorts is gebleken dat de kwaliteitsdoelstellingen voor de verkeersafwikkeling van de hoofdwegen niet werd gehaald: structurele files op hoofdwegen, sluipverkeer secundaire wegen, sluipverkeer lokale wegen...(Lauwers, 2010).

Tot slot werd ook opgemerkt dat de categorisering van het wegennet evenwel geen doorwerking heeft gekend op het locatiebeleid en dat de realisatie van de in het RSV opgesomde, te ontwerpen hoofd- en primaire wegen achterwege blijft (Lauwers, 2010). Over het algemeen blijkt de uitvoering op het terrein een langetermijnproces, waarbij de hoge kostprijs van realisatie een cruciaal element is.

C Matigende variabelen

De inrichtingsprincipes die in het RSV gekoppeld worden aan de verschillende categorieën van wegen zijn volgens heel wat respondenten te algemeen geformuleerd. De principes zijn niet zomaar in alle situaties toepasbaar en houden weinig rekening met de lokale situatie. Bovendien vraagt het herinrichten van wegen ook veel middelen, wat deels verklaart waarom de categorisering op het terrein nog tot beperkte verandering heeft geleid. In die zin was het RSV dan ook zeer ambitieus in zijn doelstellingen, die niet steeds in overeenstemming kunnen worden gebracht met de beschikbare middelen (zie ook OV 1 voor voorbeeld: raming 25 te ontwerpen wegen: 3 miljard euro, jaarlijks investeringsbudget: 300 miljoen euro).

Het verplaatsingsgedrag is bovendien niet altijd conform de categorisering (hoofdwegennetwerk wordt ook voor lokale verplaatsingen gebruikt). De aanpassing van de primaire wegen is vereist, maar deze werken zijn zeer kostelijk. Hier is een voortdurende uitdaging om het verplaatsingsgedrag van burgers en bedrijven te kunnen beïnvloeden, wat de rol van ruimtelijke ordening alleen sowieso te boven gaat.

2.3.4.5 Streefbeeld

A *Vraagstelling RSV*

Streefbeelden zijn een belangrijk hulpmiddel om de inrichtingsprincipes zoals vooropgesteld in het RSV om te zetten in concrete realisaties voor deze wegen. Een streefbeeld is een strategisch plan dat op basis van een visie het eindbeeld voor de uitwerking van de inrichting van een element van de lijninfrastructuur (meer bepaald een wegverbinding) vast legt volgens de principes van het structuurplan (RSV en/of PRS), waarin deze lijninfrastructuur werd geselecteerd (Korsmit, 2004).

Het streefbeeld vormt het kader van elke ingreep die de sectorale administratie Wegen en Verkeer budgettair plant op het jaarlijks investeringsprogramma. Ook voor het programma 'aanpak onveilige kruispunten' gebeuren de ingrepen steeds conform het streefbeeld of vormen zelf de aanleiding om een streefbeeld op te stellen.

B *Vaststellingen*

Bij de opmaak van een streefbeeldstudie wordt gestreefd naar een beleidsconsensus op alle niveaus (gewest en gemeenten), waardoor een draagvlak ontstaat op de verschillende beleidsniveaus. Streefbeelden resulteren vaak in een gunstig effect op het planverloop en in een sterk verbeterd direct overleg tussen plannings- en uitvoeringsniveau (Korsmit, 2004).

Streefbeelden op zich worden over het algemeen positief geëvalueerd. Het is een goed instrument om infrastructuur integraal te bekijken en geeft een beter inzicht in wegen in hun ruime context en de consequenties van bepaalde keuzes (Van Moerkerke, 2009).

Er werden reeds een groot aantal streefbeeldstudies opgemaakt, maar deze hebben echter niet steeds geleid tot concrete realisaties.

C *Matigende variabelen*

Dat de realisaties op het terrein nog vrij beperkt zijn gebleven, ondanks de verschillende streefbeeldstudies, kan worden toegeschreven aan een aantal factoren (o.b.v. interviews en literatuur).

In de eerste plaats is er het financiële aspect. De herinrichting van het wegennet vraagt veel middelen, de kostprijs is erg hoog. De hoge directe financiële kostprijs om streefbeelden op het terrein te realiseren dwingt tot realistische verwachtingen over de mogelijkheden om dergelijke visies te realiseren. Bovendien is de situatie van het wegennet in Vlaanderen van dien aard dat erg veel werken nodig zijn (Van Moerkerke, 2009). Van Moerkerke noemt daarnaast ook de beperkte opvolging en managing van het consensusproject tussen gemeenten en bewonersgroepen als verklaring voor de geringe realisaties van streefbeelden op het terrein. Dit aspect sluit aan bij de eerder gemaakte vaststelling dat het management van dergelijke processen een specifiek profiel van ambtenaren vergt.

De houdbaarheid van streefbeeldstudies is ook vaak beperkt door de soms snel veranderende situaties op het terrein, wat in contrast staat met de lange termijn van uitvoering.

Tot slot worden opmerkingen gemaakt bij de inrichtingsprincipes die werden opgesteld voor de verschillende categorieën van wegen. Deze worden ervaren als te complex en als niet altijd even realistisch in alle situaties. Streefbeelden bereiken te snel een erg technisch niveau waardoor de

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

oplossingsmogelijkheden beperkt worden en waardoor de toegevoegde waarde van de streefbeeldstudies niet tot haar recht komt (Korsmit, 2004).

2.3.4.6 Strategische projecten

A Vraagstelling RSV

Een van de doelstellingen voor het stedelijk gebied is het vernieuwen van de stedelijke woon- en werkstructuur door **strategische stedelijke projecten**. Het RSV acht het noodzakelijk de stedelijke gebieden te vernieuwen door het doorvoeren van o.a. een meer dynamische stadsvernieuwing. De vernieuwing van verwaarloosde of onderbenutte terreinen zoals kazerneterreinen, stationsomgevingen, spoorwegemplacements of bedrijventerreinen is hiervan een essentieel onderdeel. Strategische stedelijke projecten zijn van belang voor stedelijke vernieuwing. Tevens zijn de strategische stedelijke projecten een instrument om de kwaliteit van het wonen op het terrein aan te tonen. Kwaliteit naar woonomgeving, aantrekkelijk stedelijk wonen en bereikbaarheid staan in deze strategische projecten voorop. Daarnaast stimuleren zij de andere beleidsdomeinen, waaronder huisvesting, om projecten op te zetten die de aantrekkelijkheid van het stedelijk wonen aantonen.

Ook in het buitengebied wil het RSV strategische projecten realiseren, die een voorbeeldfunctie kunnen vervullen voor een samenhangende uitwerking van de natuurlijke structuur, de agrarische structuur, het landschap en de nederzettingsstructuur. Zij kunnen mee bepalend zijn om het beleid ten aanzien van het buitengebied effectief te maken. Het RSV ziet landinrichtingsprojecten als een eerste voorbeeld van strategische projecten in het buitengebied.

B Vaststellingen

De ondersteuning van strategische projecten door het beleid vertaalt zich in:

- subsidies voor de betaling en de werkingskosten van een coördinator
- subsidies voor de verwerving van gronden, constructies of gebouwen

Het besluit van de Vlaamse regering houdende de “tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor maatregelen in het kader van het grond- en pandenbeleid” (1996 - beperkt gewijzigd in 2001) liet onder meer toe om in een (strategisch) project gronden en panden te verwerven in relatie met het publiek domein, met name in de stedelijke gebieden. Strategische projecten vanuit dat besluit waren bij voorkeur gerelateerd aan een structuurplan en diende uitvoering te geven aan een bijzonder plan van aanleg (BPA) of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP).

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Tabel 35. Subsidies toegekend voor maatregelen in het kader van het grond- en pandenbeleid (BVR 24/07/1996)

2000	Gemeente	Subsidiebedrag	Project
	Lichtervelde	255.950 €	Strategisch project Gildhof
	Geel	439.019 €	Strategisch project Roosendaalpark
	Lichtervelde	96.430 €	Strategisch project Boomgaardstraat
	Zandhoven	555.281 €	Strategisch project domein Bruyneel
	Wijnegem	313.461 €	Strategisch project park Wijnegemhof
	De Haan	380.243 €	Strategisch project La Potenièrre
	Genk	309.495 €	Strategisch project stedelijke functies Winterslag Mijnterein
2001			
	Diest	190.878 €	Strategisch project Park Cerkel
	Bilzen	8903 €	Strategisch project Schoonbeek Grotstraat
	Gent	1.091.242 €	Strategisch project St Baafskouter
	Brugge	17.525 €	Strategisch project Sint Pietersbos-Blankenbergsesteenweg
	Brugge	23.443 €	Strategisch project Sint Pietersbos – Kolvestraat
	Heist-op-den-berg	9.221 €	Strategisch project Pijpelheide
	Heist-op-den-Berg	20.837 €	Strategisch project Hof Van Riemen
	Genk	416.924 €	Strategisch project Kapelstraat
2002			
	Sint-Niklaas	1.315.943 €	Strategisch project stationsomgeving
	Kruibeke	226.353 €	Strategisch project Hof In de Kerck Hoeck
	Kortrijk	210.945 €	Strategisch project uitbreiding Kon.Astridpark
	Peer	164.314 €	Strategisch project Het Park van Peer
2003			
	Lokeren	14.998 €	Strategisch project Sint-Annakapel
	Hasselt	140.428 €	Strategisch project 'Tommelen'
	Gent	304.324 €	Strategisch project St.-Baafskouter-2e fase
	Opwijk	138.810 €	Strategisch project "Hof ten Hemelrijk"
	Kapellen	1.050.000 €	Strategisch project Agora
	Merchtem	149.103 €	Strategisch project Sint-Jansstraat
	Opwijk	25.000 €	Strategisch project 'Konkelgoed'
	Diksmuide	119.090 €	Strategisch project 'Vestingspark'
	Zwevegem	153.743 €	Strategisch project 'Fiets- en wandelpad'
	Brugge	37.807 €	Strategisch project Sint-Pietersbos-Kolvestraat - 2e fase
2004			
	Sint Niklaas	131.594 €	strategisch project 'stationsomgeving'
	Oudenaarde	140.000 €	Strategisch project De meerspoort-Vesting
	Tessenderlo	194.565 €	Strategisch project Centrumproject-
	Blankenberge	616.000 €	Strategisch project 'Florapark'
	Gent	1.197.553 €	Strategisch project: 'Groene valle'
2005			
	Blankenberge	154.000 €	Strategisch project Florapark – fase 2
	Kalmthout	415.800 €	Strategisch project Kapellesteenweg
	Gent	1.197.554 €	Strategisch project Groene Vallei fase 2
2006			
	Beveren	824.593 €	Strategisch project Dorpspark Melsele
2007			
	Poperinge	198.275	Uitbreiding stadspark
	Kortrijk	710.869,10	Parkaanleg-Heule
	Antwerpen	1.377.970	Rode Kruislaan Berchem

Bron: www.rsv.vlaanderen.be

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

In 2004 werd een nieuw subsidiebesluit goedgekeurd houdende de voorwaarden voor de “erkenning en subsidiëring van strategische projecten in het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”. Bij de opmaak van de eerste RUP's werd immers vastgesteld dat aandacht moest gaan naar de effectieve uitvoering van (strategische) projecten. De planning mocht niet stranden in papieren documenten; een meer actieve rol van de overheid en andere actoren moest aangemoedigd worden. Dit besluit liet toe om strategische projecten te erkennen en te subsidiëren, voor wat betreft de werkingskosten en personeelskosten van een coördinator.

Tabel 36. Subsidies toegekend voor strategische projecten in het kader van het RSV (BVR 04.06.2004)

Jaar	Gebied	Naam project
2004	TURNHOUT (verlenging in 2007)	Bedrijventerreinen, stadsplateau, stationsomgeving (verlenging v project 2004)
2005	GENT	Schamier
2005	AALST	Siezegemkouter
2006	VILVOORDE	Watersite deel Broek
2006	NOORD-HAGELAND	Demervallei
2006	ROESELARE	Stationsomgevingen Roeselare- Ingelmunster- Izegem
2006	KORTRIJK	Stationsomgeving
2007	ANTWERPEN	Scheldekaaien
2007	GENT	Parkbos deel II
2007	MAASVALLEI	Maasvallei
2007	DE WIJERS	De Wijers
2007	WEESBEEK	Weesbeek
2008	PROVINCIE ANTWERPEN	Fortengordels

Bron: www.rsv.vlaanderen.be

In 2007 werd het subsidiebesluit opnieuw vernieuwd: een modernisering op een aantal punten werd nodig geacht om de uitvoeringsgerichtheid te vergroten en de combinatie met andere instrumenten toe te laten. Het werken met twee naast mekaar bestaande reglementen leverde daarnaast ook flink wat administratieve overlast op en maakte een strategische aanwending van de beschikbare middelen moeilijk. De eerste oproep, in toepassing van dit besluit, werd in december 2008 gelanceerd en liep tot 1 april 2009. In december 2009 leidde dit tot de goedkeuring van volgende strategische projecten (bron: www.rsv.vlaanderen.be):

- Leiestreek tussen Wervik en Waregem
- Omgeving Centraal Station in Antwerpen
- Bosland, zorg voor de bossen in Lommel, Hechtel-Eksel en Overpelt
- Nieuwe adem voor investeringszone Petroleum Zuid in Antwerpen
- Oostende breidt uit op Oosteroever
- Albertknoop grensoverschrijdend samenwerken in het grensgebied tussen Lanaken en Maastricht
- Heropleving van de Vaartkom in Leuven
- Turnhout 2012
- Landschapzorg in de Rupelstreek
- Kravaalbos: meer bos in de omgeving van Aalst

Tijdens de interviews werd veel belang gehecht aan de strategische projecten. Deze verzorgen immers de daadwerkelijke realisatie op het terrein waarbij de uitwerking het toelaat een breed draagvlak te creëren. Ze stellen een kwaliteitsnorm en hebben een voorbeeld- en signaalfunctie voor andere delen van het stedelijk en buitengebied.

Een algemene kritiek is echter dat net dat facet is achtergebleven in het ruimtelijk beleid van de laatste 15 jaar. De inspanningen hebben zich te veel geconcentreerd op de planningsprocessen, en niet op inrichting en realisaties op het terrein, waartoe instrumenten zoals strategische projecten kunnen bijdragen.

C *Matigende variabelen*

In het RSV gaat veel aandacht naar het planningsproces an sich. Het feit dat tal van actoren buiten ruimtelijke ordening op het terrein moeten helpen om ruimtelijke ambities te realiseren wordt algemeen erkend, maar alle ondervraagde actoren geven ook aan dat RO zelf het RSV onvoldoende heeft vertaald in eigen maatregelen die de daadwerkelijke inrichting op het terrein ondersteunen. Strategische projecten hebben door hun beperkte inzet slechts een stukje van antwoord kunnen bieden op deze vraag naar realisatie. Wel zien we dat recent meer initiatieven worden genomen voor selectie en ondersteuning van strategische projecten.

2.3.4.7 Stadsrenovatie en -vernieuwing

A *Vraagstelling RSV*

Het RSV schrijft dat maatregelen nodig zijn ter verbetering van de kwaliteit van het bestaande woningaanbod, om zo aan de renovatie- en vernieuwbouwbehoefte te voldoen. Mogelijkheden om verlaten en/of verwaarloosde bedrijfsgebouwen te hergebruiken, moeten worden benut. Stadsvernieuwing is hiervoor het geëigende instrument.

B *Vaststellingen*

Stadsvernieuwing is een instrument van het (Vlaamse) Stedenbeleid (Thuis in de stad) en wordt geregeld aan de hand van twee decreten, nl het Stedenfonds (13.12.2002) en het decreet houdende de ondersteuning van stadsvernieuwingsprojecten (22.03.2002). Steden genieten financiële ondersteuning (concept- of projectsubsidies) bij de realisatie van goed onderbouwde en doordachte stadsvernieuwingsprojecten met multifunctioneel karakter. Het moet gaan om projecten die een hefboomfunctie hebben in een buurt, wijk of stadsdeel en voor een nieuwe dynamiek kunnen zorgen. Het decreet stelt als vereiste dat de projecten gerealiseerd worden in een publiekprivate samenwerking.

In stadsvernieuwingsprojecten komen de beleidsdomeinen ruimtelijke ordening en stedenbeleid in duidelijke interactie. Dit instrument heeft ertoe bijgedragen dat stadskankers integraal en stedenbouwkundig worden benaderd.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

C *Matigende variabelen*

De uitwerking van de stadsvernieuwingsprojecten valt buiten de bevoegdheid van ruimtelijke ordening, waardoor RO enkel indirect kan sturen op het terrein via haar eigen instrumentarium indien van toepassing (bv. RUP).

Tegelijkertijd is de inschatting van een aantal respondenten dat de stadsvernieuwingsprojecten op hoofdlijnen relatief goed passen in wat het RSV ambieert. Het RSV en het stedenbeleid lijken hier met andere woorden voldoende te sporen in hun activiteiten.

2.3.4.8 Multimodale verkeers- en vervoersmodellen

A *Vraagstelling RSV*

Multimodale verkeers- en vervoersmodellen zijn modellen waarin de structuur en de kenmerken van de lijninfrastructuur op een geautomatiseerde wijze geëvalueerd worden vanuit verkeers- en vervoersoogpunt op het niveau van een gedefinieerd gebied. Zowel de weginfrastructuur als de infrastructuur van het openbaar vervoer zijn in dit model geïntegreerd. De multimodale verkeers- en vervoersmodellen hebben aldus een beleidsondersteunende en beleidsvoorbereidende rol.

B *Vaststellingen*

De multimodale verkeers- en vervoersmodellen worden ontwikkeld en beheerd door het Vlaams Verkeerscentrum en kunnen worden ingezet voor verschillende doeleinden. Zo gebruikt bijvoorbeeld De Lijn deze modellen voor de herziening van het openbaar vervoersnetwerk. Ook werden de modellen ingezet voor de doorrekening van Missing Links.

C *Matigende variabelen*

Eigen aan een dergelijk model, is dat gewerkt wordt met een groot aantal parameters. De selectie en definitie van parameters, alsook het gewicht dat ze krijgen, zijn dan ook determinerend voor de resultaten. Het nut van dergelijke modellen wordt door een aantal respondenten onderkend, maar de precieze parameters en assumpties ervan moeten voldoende helder en inzichtelijk gemaakt worden.

2.3.5 Beleidsuggesties

De overige instrumenten hebben we in het kader van dit onderzoek niet diepgaand geanalyseerd. We beperken ons daarom tot twee algemene beleidsuggesties ten aanzien van deze set. We verwijzen hier naar meer diepgaand onderzoek naar deze instrumenten, dat uitgevoerd wordt door het Steunpunt Ruimte en Wonen.

Een algemene suggestie is om in een nieuw beleidsplan selectief te zijn en het aantal te hanteren instrumenten te beperken, om de weerhouden set vervolgens ook effectief voldoende te operationaliseren en dan te activeren om de beleidsdoelstellingen tot realisatie te helpen brengen. In het huidige RSV treffen we immers instrumenten aan weinig of geen uitwerking/toepassing kregen, zoals ondermeer aan het bebouwd perifeer landschap, de stedelijke netwerken en de maatregelen op bouwen in het buitengebied.

Ten tweede bevelen we aan om in een nieuw ruimtelijk beleidsplan een nieuwe balans te zoeken tussen instrumenten die zich richten op het maken van plannen en instrumenten die zich richten op het realiseren van plannen. Ruimtelijke ordening kan binnen de eigen krijtlijnen immers sterker inzetten op realisatie, zonder daarmee in conflict of in concurrentie met de sectoren te treden. Het voorbeeld van de strategische projecten kan navolging of uitbreiding krijgen, als een tool om draagvlak te creëren en om het uitvoeringsprogramma te mangemen, waarbij de totale gebiedsgerichte benadering evenwel niet naar de achtergrond mag verdreven worden. De strategische projecten vereisen bovendien een doeltreffend procesmanagement.

2.4 Conclusies onderzoeksvraag 2

Ter besluit van deze evaluatie van het instrumentarium wordt teruggekoppeld naar de onderzoeksvraag, met name: Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Uiteraard is het niet mogelijk deze vraag eenduidig te beantwoorden. De verschillende structuurbepalende componenten hebben elk verschillende doelstellingen, waarvoor op hun beurt verschillende instrumenten worden ingezet. Daarbij komt nog dat het bereiken van doelstellingen niet enkel afhangt van de instrumenten an sich, maar ook van de processen die daarachter schuilgaan en de spelers die daarbij betrokken zijn.

In dit hoofdstuk worden vooreerst conclusies geformuleerd ten aanzien van het instrumentarium in zijn geheel, gevolgd door de voornaamste conclusie ten aanzien van de dubbele planstructuur. Daarna wordt getracht per structuurbepalende component een synthese te maken van de bevindingen uit dit onderzoeksluik (aangezien deze tot nog toe per instrument werden gestructureerd) en een samenvattend antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag.

2.4.1 Conclusies ten aanzien van het instrumentarium in zijn geheel

2.4.1.1 Activering

Uit de evaluatie van instrumenten blijkt dat de meeste voorziene instrumenten ook effectief in de praktijk werden gebracht. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. De stedelijke netwerken en het bebouwd perifeer landschap zijn niet verder uitgewerkt, net als de maatregelen op bouwen in het buitengebied. De afbakeningsprocessen in het buitengebied (natuurlijke en agrarische structuur) werden wel opgestart, maar zijn pas relatief laat op gang gekomen.

Tabel 37. Activering van het RSV-instrumentarium

Instrument	Implementatie?
Stedelijk gebied	
Afbakening stedelijk gebied	√
Afbakening stedelijke netwerken	-
Strategische stedelijke projecten	√
Stadsvernieuwing en -renovatie	√
Buitengebied	
Afbakening natuurlijke en agrarische structuren	√
Afbakening bebouwd perifeer landschap	-
Geïntegreerd plattelandsbeleid	√
Landinrichting	√
Ruimtelijke ondersteuning van het integraal waterbeheer	√
Maatregelen op bouwen in het buitengebied	-
Strategische projecten voor het buitengebied	√
Omzendbrief inzake opmaak gemeentelijke woonbehoeftenstudie en aansnijden woonuitbreidingsgebieden	√
Gebieden voor economische activiteiten	
Nadere uitwerking economische netwerk Albertkanaal	√
Afbakening poorten	√
Lijninfrastructuur	
Categorisering van het wegnnet	√
Streefbeelden	√
Provinciale multimodale verkeers- en vervoersmodellen	√

2.4.1.2 Bevoegdheden

In onderstaande tabel wordt voor elk van de instrumenten de bevoegde overheidsdienst weergegeven. Daaruit blijkt dat een aantal van de instrumenten niet onder de verantwoordelijkheid van RO valt. Het RSV heeft er immers voor gekozen om een aantal bestaande sectorinstrumenten mee op te nemen in het RSV-instrumentarium. Vooral voor het buitengebied en de lijninfrastructuur werd er een belangrijk aandeel van sectorinstrumenten voorzien.

Dit heeft natuurlijk implicaties op de toepassing in praktijk: RO is voor de realisatie van de doelstellingen van het RSV deels afhankelijk van de sectoren en de mate waarin zij werk maken van de implementatie/inzet van hun instrumenten (en daarbij ook doelstellingen van het RSV in acht nemen). Ruimtelijke ordening zal echter altijd ten dele afhankelijk zijn van de sectoren, want in alle instrumenten en processen komt het aan op samenwerking met de sectoren.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Tabel 38. Bevoegdheden van het RSV-instrumentarium

Instrument	Bevoegdheid
Structuurplan	RO
RUP	RO
Stedelijk gebied	
Afbakening stedelijk gebied	RO
Afbakening stedelijke netwerken	RO
Strategische stedelijke projecten	RO
Stadsvernieuwing en -renovatie	Stedenbeleid
Buitengebied	
Afbakening natuurlijke en agrarische structuren	RO
Afbakening bebouwd perifeer landschap	RO
Geïntegreerd plattelandsbeleid	VLM
Landinrichting	VLM
Ruimtelijke ondersteuning van het integraal waterbeheer	CIW
Maatregelen op bouwen in het buitengebied	RO
Strategische projecten voor het buitengebied	RO
Omzendbrief inzake opmaak gemeentelijke woonbehoeftenstudie en aansnijden woonuitbreidingsgebieden	RO
Gebieden voor economische activiteiten	
Nadere uitwerking economische netwerk Albertkanaal	RO
Afbakening poorten	RO
Lijninfrastructuur	
Categorisering van het wegennet	RO
Streefbeelden	MOW
Provinciale multimodale verkeers- en vervoersmodellen	Verkeerscentrum

2.4.1.3 Ervaring met de toepassing van het instrumentarium

Algemene maatschappelijke juridisering

Een algemene maatschappelijke ontwikkeling die zich ook manifesteert in de ruimtelijke ordening is de trend naar toenemende bureaucratisering en juridisering. Ten aanzien van de instrumenten van het RSV heeft dit er mee voor gezorgd dat belangrijke instrumenten te zeer juridisch-administratief zijn ingevuld.

Bij de invoering van het op dat moment nieuwe en vernieuwende instrumentarium konden wellicht niet alle implicaties volledig worden ingeschat, zoals ook experts die betrokken waren bij de ontwikkeling van het instrumentarium op dit moment erkennen. In de praktische uitwerking is gebleken dat de doorlooptijd van de verschillende processen langer was dan aanvankelijk gedacht. Ook de onderlinge afstemming tussen instrumenten is niet overal optimaal en heeft geleid tot een complex en vaak tijdrovend procesverloop.

Types instrumenten

Om tot een doeltreffend instrumentarium te komen is het, zoals eerder in de inleiding werd gesteld, belangrijk dat een evenwichtige set van verschillende types instrumenten wordt samengesteld. Deze dienen op elkaar te zijn afgestemd en elkaar dusdanig te versterken. We moeten echter vaststellen dat het RSV zijn instrumentarium niet heeft opgebouwd vanuit een duidelijke typologie van beleidsinstrumenten.

Uit de evaluatie blijkt wel dat technisch-juridische instrumenten sterk domineren, en dat ook in de uitvoering vooral is ingezet op dit type instrumenten. Globaal zien we een sterke concentratie van technisch-juridische instrumenten bij de verschillende afbakeningsprocessen. Strategische projecten en/of financiële stimuli die deze afbakeningen moeten ondersteunen en tot inrichting brengen, werden eerder beperkt ingezet, wat door vele experts als een gemiste kans wordt ervaren.

2.4.2 Dubbele planstructuur

De dubbele planstructuur als basis van de ruimtelijke planning wordt door alle ondervraagden ondersteund: een systeem waar visievorming en uitvoering zoals in andere Europese landen als twee aparte componenten fungeren, blijkt niet in vraag gesteld te worden.

Wel worden opmerkingen geformuleerd bij de concrete uitwerking van dit systeem en de wijze waarop het intussen is geëvolueerd.

- De dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus leidt volgens tal van ondervraagden enerzijds tot een vrij grote planlast (wat dus ook veel administratieve capaciteit vergt) en anderzijds tot een toenemend risico op dubbel werk.
- Het proces an sich is, anders dan bedoeld, vrij complex uitgevallen. Een vereenvoudiging van de verschillende facetten van dit proces zou kunnen leiden tot een vereenvoudiging van het volledige proces.
- Verschillende respondenten stellen in vraag of de huidige planningsniveaus wel de meest aangewezen zijn, zowel in aantal als in schaal. Er is echter geen consensus over een alternatief model. Deze problematiek komt in onderzoeksvraag 4 nog verder aan bod, maar pleit voor een verdere afweging in het kader van een nieuw ruimtelijk beleidsplan.

2.4.3 Conclusies ten aanzien van de structuurbepalende componenten

2.4.3.1 Stedelijk gebied

In verhouding tot de andere structuurbepalende componenten kende het stedelijk gebied de ruimste inzet van instrumenten. Meer specifiek zijn het de afbakeningsprocessen voor het stedelijk gebied die het sterkst domineerden binnen de initiatieven ter uitvoering van het RSV. Onderzoeksvraag 1 leidde dan ook tot het besluit dat met betrekking tot de doelstelling van bundeling resultaten werden geboekt.

De afbakening van het stedelijk gebied is in feite een voorwaarde ter verwezenlijking van de doelstellingen voor het stedelijk gebied. De processen voor de afbakening zelf, waar veel inspanningen voor zijn geleverd, zetten een nieuwe stap in die richting. Afbakeningsplannen zijn gekoppeld aan een actieprogramma hoewel dit vaak, door de nadruk op de afbakeningslijn, finaal wat naar de achtergrond is verdwenen. Recent zien we wel opnieuw een toenemende aandacht voor het actieprogramma.

Na de afbakening van het stedelijk gebied is de stap naar concrete realisatie op het terrein essentieel. Deze stap blijkt op dit moment nog te vaak te ontbreken. Dit kan deels worden toegeschreven aan het gebrek aan een instrumentarium voor de implementatie: de instrumenten van het grond- en pandendecreet (planbaten, planschade, ...) zijn bijvoorbeeld pas vanaf september 2009 in voege getreden. Het instrument dat wel ter beschikking was, de strategische projecten, had hier zeker een belangrijkere rol kunnen spelen (en had bijkomende middelen kunnen rechtvaardigen).

Het ontbreken van de realisatie op het terrein wordt ook in verband gebracht met de definitie van verantwoordelijkheden. Enerzijds is er het spanningsveld waarbij de sectoren tegenover de ruimtelijke ordening komen te staan. Afhankelijk van de invalshoek wordt zowel voor een sectorale verantwoordelijkheid als voor een verantwoordelijkheid bij ruimtelijke ordening gepleit. Anderzijds werd ook de vraag gesteld of het Vlaams Gewest wel het juiste niveau is en zich voor de coördinatie van lokale projecten niet op een te grote afstand bevindt. Daarentegen beschikken lokale overheden op dit moment vaak over onvoldoende leiderschap, de bevoegdheden en de noodzakelijke middelen om de realisatie zelf te bewerkstelligen.

Wat betreft de basisdoelstellingen voor de stedelijke gebieden, en de impact van de instrumenten, kunnen we besluiten dat de bundelingsdoelstelling wordt voorbereid door het instrument van de afbakening van stedelijke gebieden, waaraan de taakstellingen 60/40 en de minimale woningdichtheid worden gekoppeld. Deze taakstellingen worden geconcretiseerd in de structuur- en uitvoeringsplannen. De strategische stedelijke projecten, als daadwerkelijke realisatie op het terrein, ondersteunen zowel de bundelings- als verwevingsdoelstelling en, in het geval van de projecten in stationsomgevingen, ook de bereikbaarheidsdoelstelling. Op de strategische stedelijke projecten na, zijn er echter geen concrete instrumenten die de verwevingsdoelstelling helpen te realiseren. De bereikbaarheids- en leefbaarheidsdoelstelling worden hoofdzakelijk gedragen door de gemeentelijke mobiliteitsplannen.

2.4.3.2 Buitengebied

Uit bovenstaande conclusies ten aanzien van de bevoegdheden en de mate van activering van het RSV-instrumentarium kunnen twee vaststellingen voor het buitengebied worden gedistilleerd. Enerzijds blijkt een belangrijk aandeel van de beschikbare instrumenten zich buiten de bevoegdheid van RO te bevinden, en anderzijds blijkt dat het deel van de instrumenten waarvoor RO wel de touwtjes in handen heeft, pas later werd geactiveerd.

Uit diverse interviews en andere bronnen, blijkt dat prioriteit werd gegeven aan de planningsprocessen in het stedelijk gebied. Daaruit volgt logischerwijs dat de realisatie van de doelstellingen voor het buitengebied nog beperkt is. De druk op de open ruimte blijft hoog. Kritische stemmen stellen in dat verband vast dat het buitengebied voor het beleid niet meer is geweest dan het restgebied van Vlaanderen.

Niettemin zijn er een aantal initiatieven en instrumenten die wel tot resultaat hebben geleid. Zo heeft de selectie van kernen in functie van verdichting en concentratie in de kernen gewerkt: bijkomende woningen in buitengebied werden vooral in kernen gesitueerd (zie OV 1). Daartegenover staat weliswaar dat de verlating in eerste instantie is vertraagd, maar recent toch weer is toegenomen als gevolg van de doorwerking van een vroeger bestemd aanbod (omdat het aanbod dat conform is met het RSV is uitgeput). Hierop kan het huidige instrumentarium weinig ingrijpen.

Ook de omzendbrief betreffende het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden heeft in een eerste fase wel degelijk bijgedragen tot het realiseren van de RSV-doelstellingen, met name door het blokkeren van het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden in buitengebied. Echter, door wijzigingen en nieuwe wetgeving, nam de kracht van dit instrument sterk af. Nieuwe regelgeving stelt de mogelijkheden voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden in buitengebied (weliswaar enkel in functie van het realiseren van het sociaal objectief) opnieuw open.

Een aantal van de instrumenten voor het buitengebied, zoals door het RSV gedefinieerd, zijn bestaande sectorinstrumenten. Ruimtelijke ordening heeft dus weinig vat op deze instrumenten en is bijgevolg afhankelijk van de inspanningen die de sectoren leveren om deze instrumenten in te zetten en de doelstellingen en prioriteiten die zij daarbij bepalen.

Wat betreft de basisdoelstelling voor het buitengebied is het voornamelijk de selectie van kernen in het buitengebied die het bundelen van wonen en werken in deze kernen heeft begeleid. Het behoud en versterken van het buitengebied had in principe ondersteund moeten worden door de afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur, de afbakening van het bebouwd perifeer landschap en de maatregelen op bouwen in het buitengebied. Deze drie instrumenten werden zeker initieel weinig geactiveerd, maar de eerste van de drie is tijdens de uitvoeringsperiode duidelijk in een hogere versnelling geschakeld. Andere instrumenten zoals het geïntegreerde plattelandsbeleid en landinrichting vallen niet onder de bevoegdheid van RO, waardoor een overkoepelende, geïntegreerde aanpak ter versterking van het buitengebied niet evident is.

De dubbele planstructuur op provinciaal niveau heeft via de selectie en afbakening van de kernen in het buitengebied het bundelen van activiteiten in deze kernen mee begeleid.

2.4.3.3 Gebieden voor economische activiteiten

In uitvoering van het RSV werden heel wat economische gebieden bestemd, ondermeer in de afbakeningsprocessen voor de stedelijke gebieden en de poorten. Dit geeft als resultaat dat de 80/20 - plandoelstelling werd gerealiseerd.

Het realiseren van de plandoelstelling is natuurlijk slechts een eerste stap, die gevolgd dient te worden door uitvoering op het terrein. Dit bleef echter vaak achterwege waardoor het aanbod aan beschikbare ruimte voor economie niet overal sterk is toegenomen. Het voeren van een aanbodbeleid is dan wel op plan gerealiseerd, maar blijkt in werkelijkheid niet overal te zijn uitgevoerd.

Aangezien de bestemming van bedrijventerreinen in vele gevallen deel uitmaakt van een afbakeningsproces, kan de effectieve bestemming, en dus de ontwikkeling, pas gebeuren nadat de afbakeningsprocedure is doorlopen. Dit heeft uiteraard invloed op de realisatiegraad van bijkomende ruimte voor bedrijvigheid.

De opmaak van de strategische plannen voor de havens werden door meerdere experts als succesvol geëvalueerd. De ontwikkelingsmogelijkheden van de havens werden versterkt, en de havens zelf hebben daarin een belangrijke rol kunnen spelen. Ook het Economisch Netwerk Albertkanaal heeft al tot verscheidene realisaties geleid, en wordt daarom ook positief geëvalueerd.

De basisdoelstelling van het RSV voor de economische activiteiten betreft het concentreren van deze activiteiten in economische knooppunten. Deze knooppunten werden reeds in het RSV geselecteerd. De bestemming van bedrijventerreinen in economische knooppunten die behoren tot de stedelijke gebieden dient te gebeuren via de afbakening van stedelijke gebieden. De concentratiedoelstelling van de economische activiteiten zit dus via het instrumentarium deels vervat in de stedelijke concentratiedoelstelling.

2.4.3.4 Lijninfrastructuur

De categorisering van het weggennet werd op alle niveaus uitgevoerd zoals het RSV voorschreef en heeft ook sterk doorgewerkt. Het is een basisprincipe- en concept geworden in het mobiliteitsbeleid en dit op alle niveaus.

Investerings voor de herinrichting van wegen worden nu georganiseerd volgens het gecategoriseerde weggennet.

De inrichtingsprincipes die het RSV voor de verschillende categorieën heeft opgesteld, worden door de experts echter als ontoereikend geëvalueerd, omdat ze te algemeen worden geformuleerd voor een hele categorie, terwijl de lokale situatie telkens dermate verschilt waardoor algemeen toepasbare principes niet realistisch zijn.

Met streefbeeldstudies wordt de stap naar realisatie op het terrein gezet. Er werden heel wat studies opgemaakt, maar deze lopen vast bij de uitvoering op het terrein omwille van een gebrek aan middelen.

Tot slot kunnen een aantal contradicties worden vastgesteld in de uitwerking van de structuurbepalende component Lijninfrastructuur.

Enerzijds stellen we vast dat de doelstellingen zich in grote mate richten op multimodaliteit en alternatieven voor het autoverkeer, terwijl de instrumenten zich juist richten op de automobiliteit. De definitie van de instrumenten lijkt dus weinig gericht op de doelstellingen. Onrechtstreeks wordt hierop wel ingespeeld via de multimodale logistieke parken, de stationsomgevingen, etc.

Anderzijds ambieert het RSV een bundeling van verschillende types infrastructuur, terwijl RUP's juist uitgewerkt worden per infrastructuurtype.

Met betrekking tot de basisdoelstelling van deze structuurbepalende component heeft de categorisering van het weggennet een belangrijke bijdrage geleverd tot een optimalisatie van de infrastructuur. Hoewel de missing links uit het RSV hebben doorgewerkt in de meerjarenplanning mobiliteit en openbare werken, beschikt RO evenwel niet over een instrumentarium om de ruimtelijke integratie op het terrein te sturen.

De hiërarchie van kernen heeft tenslotte een ondersteunende rol gespeeld in het uitwerken van het vervoersnetwerk van de Lijn. Andere elementen die in het kader van onderzoeksvraag 1 geconstateerd werden, konden niet rechtstreeks gelinkt worden aan het instrumentarium.

2.5 Beleidssuggesties

De inhoudelijke invulling van de dubbele planstructuur kan verder afgesteld worden naar het meest geschikte beleidsniveau en dit zowel op het vlak van de algemene visie en richtlijnen als op het vlak van specifieke taakstellingen. Er dient te worden nagegaan wat de voordelen zouden zijn van een stadsregionaal of streekgebonden niveau om bepaalde visies en taakstellingen te specificeren. De stedelijke netwerken hebben volgens ons potentie en verdienen een verdere uitwerking door middel van een aangepast instrumentarium.

De ingebouwde procesketen ‘selectie - afbakening - RUP’ is een zware en capaciteitsbelastende procedure waardoor een evenwichtige aandacht voor de basisdoelstellingen moeilijk te realiseren is. Het verdient aanbeveling de procesketen opnieuw bevatbaar te maken en de focus te behouden op de ruimtelijke kwaliteit.

Het voorturend terugkerende spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zal vermoedelijk nooit volledig op te lossen zijn, maar in het kader van een nieuw ruimtelijk beleidsplan moet dit wel nader onderzocht worden om het spanningsveld tot een beter werkbaar niveau terug te brengen. Er moet onderzocht worden hoe de verschillende noties van flexibiliteit eventueel een juridische basis kunnen krijgen in de ruimtelijke ordening, dus in welke mate de flexibiliteit van een plan juridisch onderbouwd kan worden.

Aangezien de RUP's de breuk ten aanzien van de BPA's niet hebben kunnen maken, bevelen we aan om het RUP opnieuw te herwaarderen in zijn oorspronkelijke doelstellingen, en in overeenstemming te brengen met juridische principes, zodat deze oorspronkelijke doelstellingen ook overeind kunnen blijven. Het moet mogelijk zijn uitvoeringsplannen minder beperkend en gedetailleerd te kunnen opstellen bv. door in plaats van bestemmingen vast te leggen, aan te geven welke functies wel toegestaan zijn, door te werken met zoekzones, reserveringen, ...

In een nieuw ruimtelijk beleidsplan moet het strategisch karakter van de ruimtelijke planning opnieuw op de voorgrond worden geplaatst. Deze is immers te veel uit het oog verdwenen ten voordele van de op uitvoering gerichte RUP's. Hoewel de uitvoering op het terrein verder ondersteund moet worden via dit instrument, is het strategische karakter essentieel voor een inhoudelijke en flexibele langetermijnvisie en worden de beschikbare middelen (mensen, geld, tijd) vanuit die optiek opnieuw uitgebalanceerd.

Het huidige instrumentarium is uitgewerkt per structuurbepalende component. Een overkoepelend instrumentarium is echter vereist om de integratie van de verschillende structuurbepalende componenten te ondersteunen. Het instrumentarium voor het buitengebied dient eveneens verder uitgewerkt te worden zodat ruimtelijke ordening een coördinerende en integrerende rol kan vervullen.

Tenslotte moet het gebruik van de verschillende types instrumenten ook afgetoetst worden. Op dit moment geeft iedereen aan dat het bestemmingsplan te dominant is geworden, en ten koste gaat van andere instrumenten zoals bijvoorbeeld het strategisch project dat meer op realisatie gericht is. Daarbij moet een realistische ‘match’ gemaakt worden tussen de planopmaak of de projectplanning en de beschikbare middelen voor realisatie. We pleiten wel voor ambitieuze planning, maar tegen al te ideaaltypische visies en plannen die nooit betaalbaar of uitvoerbaar zijn. De geïnvesteerde energie om dergelijke plannen te maken is immers aanzienlijk en moet afgewogen worden tegen de uitkomsten. Te ambitieuze plannen geraken zelden ver in de uitvoering, hebben zoals alle plannen sowieso slechts een beperkte houdbaarheidsdatum, maar kunnen wel onrealistische verwachtingen scheppen en vervolgens leiden tot frustraties op het terrein en afkalvend draagvlak.

OV 2 - Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren?

Onderzoeksvraag 3

Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende en coördinerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

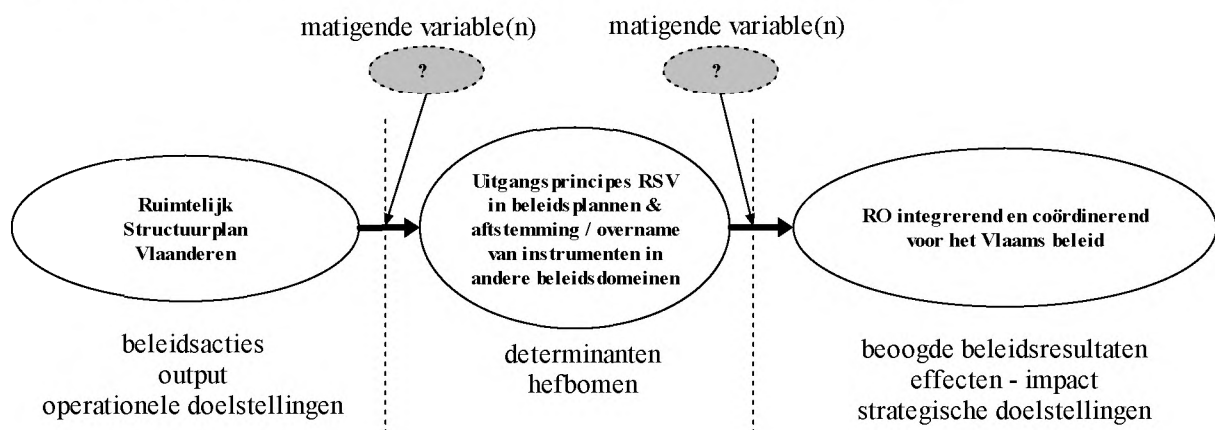
3.1 Onderzoeksvraag, scoping en aanpak

De derde **onderzoeksvraag** luidt: 'Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende en coördinerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?'.

Schematisch wordt de focus vanuit deze vraagstelling in Figuur 21 weergegeven. Het evaluatiecriterium dat hier centraal staat is de consistentie tussen beleidsdoelstellingen binnen verschillende beleidsdomeinen vanuit het perspectief van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

De analysebenadering wordt ook voor deze onderzoeksvraag ingebed in de beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering, zoals uiteengezet in het methodologisch hoofdstuk (cf. supra). Als (beoogd) beleidsresultaat vormt ruimtelijke ordening een integrerend en coördinerend beleidskader voor het Vlaams beleid over sectoren heen. Dit kan worden bewerkstelligd door de principes van het RSV te laten terugkeren in andere beleidsplannen en af te stemmen met beleidsinstrumenten in andere domeinen.

Figuur 21: Focus vanuit onderzoeksvraag 3 - doorwerking naar andere sectoren



Binnen de doorlooptijd van deze opdracht was het niet mogelijk om op een exhaustieve wijze de doorwerking van de RSV principes en instrumenten binnen andere beleidsdomeinen in kaart te

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

brengen. Het onderzoeksteam is daarom inductief te werk gegaan. Via bevragingen met actoren uit het middenveld en administraties actief binnen andere beleidssectoren, werd gepeild naar welke aspecten (doelstellingen, principes, instrumenten) een invloed hebben gehad op het beleid in deze sectoren. Dit heeft als consequentie dat we geen volledig beeld kunnen schetsen dat de complete doorwerking van het RSV vat. Anderzijds kan worden aangenomen dat met deze werkwijze we de belangrijkste aspecten van doorwerking in beeld hebben kunnen brengen.

Bij de afbakening van de analyse hebben we ons ook beperkt tot die sectoren waarvan het beleid ook ruimtelijke implicaties heeft. We hebben de hypothese gevolgd dat de sterkste dwarsverbanden met ruimtelijke ordening net in die sectoren het sterkst aanwezig zijn. Met name hebben we ons toegespitst op volgende sectoren:

- wonen
- landbouw
- milieu, natuur en bos
- economie
- mobiliteit en openbare werken
- toerisme en recreatie

Deze sectoren zijn uiteraard niet enkel geselecteerd vanuit een globale inschatting van hun ruimtelijke implicaties. Ze zijn alle sterk gelinkt aan één of meer van de vier structuurbepalende componenten en ruimtelijke principes waarrond het RSV is opgebouwd. Wonen is een belangrijke 'functie' in de tweedeling tussen stedelijk gebied en buitengebied waarrond het RSV onder meer een belangrijke beoogde trendbreuk formuleerde in termen van de 60/40 ratio. Wonen speelt ook een prominente rol voor het principe van gedeconcentreerde bundeling. Landbouw en milieu-, natuur- en bosbeleid zijn vanzelfsprekend sterk gelinkt aan het buitengebied. Het RSV stelde de inzet van het instrument afbakening voorop voor agrarische gebieden en natuurgebieden. Economie is rechtstreeks te koppelen aan de structuurbepalende component 'economische gebieden', maar ook aan het ruimtelijk principe van de 'poorten als motor voor economische ontwikkeling'. Mobiliteit en openbare werken zijn respectievelijk een maatschappelijke functie en instrumentele hefboom gelinkt aan de vierde structuurbepalende component gedefinieerd in het RSV: de lijninfrastructuur. Toerisme en recreatie ten slotte zijn eveneens sterk gefocust op de component van het buitengebied.

Dit betekent niet dat ruimtelijke ordening en meer bepaald het RSV geen doorwerking heeft gehad naar andere dan bovenstaande sectoren. In het cultuurbeleid bijvoorbeeld werd de toewijzing en indeling van categorieën van cultuurcentra, waaraan een gedifferentieerd subsidiemechanisme werd verbonden, gebaseerd op de hiërarchie van gemeenten zoals bepaald in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen volgens hun belang voor de ruimtelijke structuur. Dergelijke koppeling is echter een tamelijk alleenstaand voorbeeld binnen het cultuurbeleid. De bovenstaande, geselecteerde sectoren zijn echter intrinsiek zelf sterker gericht op ruimte waardoor men mag verwachten dat de koppelingen tussen het RSV en deze sectoren talrijker en sterker zijn.

Met koppelingen of dwarsverbanden spreken we quasi automatisch dan ook over mogelijke interacties tussen sectoren. Inderdaad hebben we niet enkel de doorwerking van ruimtelijke ordening (i.c. het RSV) naar andere sectoren onderzocht, maar hebben we ook aandacht gehad voor de omgekeerde richting: invloeden vanuit andere sectoren naar ruimtelijke ordening. We hebben ook aandacht gehad voor ervaren hiaten in het RSV vanuit het perspectief van andere sectoren met het oog op een zo optimaal mogelijke coördinatie en integratie tussen ruimtelijke ordening enerzijds en andere sectoren anderzijds.

Ook op dat vlak mogen we veronderstellen dat beslissingen binnen andere dan de bestudeerde sectoren evenzeer gevolgen kunnen hebben naar de ruimtelijke structuur. Zo kan het vermelde

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

voorbeeld binnen het cultuurbeleid leiden tot een verhoogde aantrekkingskracht van gemeenten waarin een cultuurcentrum met Vlaamse subsidies ondersteund wordt, wat op zijn beurt gevolgen kan hebben voor andere dynamieken in deze gemeenten met ruimtelijke implicaties.

Op het vlak van dataverzameling werd gewerkt met een **documentanalyse** die toespitste op beleidsplannen binnen andere sectoren. Daarenboven werden vier **focusgroepen** georganiseerd in het kader van dit onderzoek met betrokkenen uit het middenveld uit de geselecteerde sectoren, aangevuld met face-to-face interviews of beperkte groep interviews. Daarnaast werden ook ambtelijke actoren uit de administraties actief binnen de geselecteerde sectoren geïnterviewd (zie bijlage).

Ook binnen deze onderzoeksvraag werd bronnen - en onderzoekertriangulatie toegepast zoals uiteengezet in het methodologisch hoofdstuk. Documentenanalyse en bevestigingen gebeurden door andere onderzoekers, verschillende onderzoekers verwerkten de resultaten waarna onderling de bevindingen werden vergeleken en kritisch dubbel gecheckt werden. De bevestigingen van actoren uit het middenveld werden gevolgd door deze van ambtelijke actoren, waardoor bevindingen uit de eerste groep impliciet of expliciet werden afgetoetst met de ervaringen en kennis uit de tweede groep van stakeholders.

Ook in de analyse voor deze onderzoeksvraag hebben we speciale aandacht gehad voor de **tijdsdimensie**. Doorwerking en/of wisselwerking tussen beleidsdomeinen kan immers evolueren doorheen de tijd. We hebben doorheen de bevestigingen gepeild naar veranderingen of verschillen naargelang de periode voor het RSV, in aanloop naar de goedkeuring van het RSV, en tijdens de implementatie van het RSV.

Belangrijk is evenwel te onderstrepen dat bij de bevestiging van sectoren we expliciet niet gevraagd hebben naar sectorstandpunten noch beoordelingen van het RSV als vertegenwoordigers van organisaties. De vragen werden gesteld aan de actoren om te peilen naar hun ervaringen en appreciaties vanuit hun professionele en thematische expertise binnen een bepaalde sector. De terugkoppeling naar bronnen in de literatuur over dwarsverbanden tussen sectoren vormde daarbij een extra element om deze focus te bewaken.

De bevindingen in het kader van deze onderzoeksvraag dienen samen gelezen te worden met deze van het hoofdstuk dat rapporteert over onderzoeksvraag 2 met betrekking tot het instrumentarium. Immers, de doorwerking naar andere sectoren kreeg vaak gestalte via de toepassing van diverse instrumenten die het RSV vooropstelde. We raden de lezer ook aan om de tekst samen te lezen met de rapportage over draagvlak (onderzoeksvraag 5).

3.2 Vaststellingen

We lichten eerst de voornaamste vaststellingen toe. We structureren ze niet per beleidsdomein maar volgens de chronologie en types van potentiële doorwerking die kunnen worden onderscheiden. We lichten telkens toe in welke zin we toepassingen van doorwerking hebben geïdentificeerd en illustreren dit met concrete voorbeelden vanuit de bestudeerde sectoren.

Interactie tussen sectoren in aanloop naar het RSV

De periode in aanloop naar het RSV vormt een tijdssegment waarin er mogelijkheid was tot interactie tussen sectoren, eerder dan al een doorwerking van ruimtelijke ordening naar andere sectoren. Immers, het RSV is niet tot stand gekomen vanuit het domein van ruimtelijke ordening alleen. Andere sectoren hebben ook input geleverd voor het RSV, in meerdere of mindere mate, impliciet of expliciet, op het vlak van voorbereidende omgevingsanalyses, concepten, of instrumenten.

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

De ‘makers’ van het RSV hebben sterk ingezet op de wetenschappelijke onderbouw van het RSV en de erin vervatte beleidsvisie. Daartoe werden verschillende voorbereidende studies en omgevingsanalyses uitgevoerd en benut. De knowhow voor deze onderbouw kwam voor een groot deel vanuit de kennisbronnen binnen andere sectoren en werd deels opgebouwd binnen het domein van de ruimtelijke ordening zelf. De ruimtelijke visie zoals uitgewerkt in het RSV vertrekt van:

- de bestaande ruimtelijke structuur die voortkomt uit de historisch maatschappelijke ontwikkeling
- de maatschappelijk economische dynamiek van de samenleving
- de bedreigingen die negatief inwerken op de ruimtelijke structuur in Vlaanderen
- de ruimtelijke potenties in Vlaanderen
- de uitgangshouding van duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling.

Het is duidelijk dat hierin verwijzingen zitten naar dynamieken waarop ook kerntaken van andere beleidssectoren gericht zijn. Via de onderbouw met studiewerk en beleidsinformatie vanuit andere sectoren, bv. onder de vorm van prognoses, zijn de ruimtelijke principes en de afgeleide doelstellingen en ontwikkelingsperspectieven per structuurbepalende component ongetwijfeld mee geïnspireerd. Het lag buiten het bestek van dit onderzoek om deze interactie in detail en exhaustief te gaan reconstrueren. Belangrijke vaststelling is echter dat het RSV zelf, als beleidsvisie, niet louter vanuit het perspectief van ruimtelijke ordening is tot stand gekomen maar input kreeg vanuit andere sectoren. Bij voorbaat - dit wil zeggen in aanloop naar het RSV - was er dus al wisselwerking met andere sectoren, zij het “à géométrie variable”.

Interactie met andere sectoren is er ook geweest, wanneer het aankwam op een concreet onderdeel van het RSV, namelijk de ruimtelijke vertaling in termen van de ruimteboekhouding. Uit de interviews met bevoorrechte getuigen bleek dat sectoren lobbywerk verricht hebben om de ruimtebalans te beïnvloeden. Sommige sectoren zijn daarin actiever geweest dan andere. Zo zijn landbouw en milieu actiever geweest dan wonen in het kader de opmaak van de ruimtebalans. Anderzijds betekent actief lobbywerk niet dat men ook navenant resultaat boekt. Hoewel de landbouwsector zich heeft geroerd en de oorspronkelijk vooropgestelde beperking in aantal hectaren landbouwgebied heeft kunnen terugdringen, heeft ze niet kunnen verhinderen dat de uiteindelijke ruimtebalans nog steeds een aanzienlijke inkrimping voor de bestemming van agrarisch gebied (met 56.000 ha) voorzag.

Ten tijde van de opmaak van het RSV had niet elke sector al een expliciete ruimtelijke visie ontwikkeld. Bij gebrek hieraan heeft men vanuit ruimtelijke ordening zelf een aantal sectorale (aspecten van) visies ontwikkeld.

In een volgende paragraaf reiken we een aantal (uiteenlopende) verklaringsgronden aan voor de mate waarin sectoren in de aanloop van het RSV in interactie met ruimtelijke ordening zijn getreden.

Doorwerking tijdens de uitvoeringsfase

Vervolgens kijken we naar diverse vormen van doorwerking die te onderscheiden zijn (Weiss, 2005). Een eerste aspect betreft **cognitieve doorwerking**. Het gaat om invloed op het niveau van ideeën, probleemformulering en oplossingsrichtingen. Op het niveau van cognitieve doorwerking zou men kunnen stellen dat er al een voorschot was vóór de opmaak van het RSV. In veel sectoren leefde het idee dat een meer integrale en uitgesproken visievorming op ruimtelijk vlak welkom was teneinde de bestuurskracht van de overheid in dat domein te versterken en veranderingen op het terrein te realiseren. De ruimtelijke principes waarrond het RSV werd opgebouwd - gedeconcentreerde bundeling, poorten als motor voor ontwikkeling, infrastructuur als bindteken en basis voor de locatie van activiteiten, en het fysisch systeem als ruimtelijk structurerend - werden niet of nauwelijks gecontesteerd bij de lancering van het RSV anno 1997. Uit de diverse focusgesprekken en interviews

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

met stakeholders uit andere beleidssectoren blijkt overigens dat deze basisprincipes van RSV ook vandaag de dag, anno 2010, nog vrij algemeen aanvaard blijven én relevant worden geacht.

Heel wat bevraagde stakeholders geven aan dat mede dankzij het RSV het ruimtelijk denken ingang heeft gevonden en/of versterkt is geworden bij heel wat beleidsmakers op diverse bestuursniveaus maar ook binnen verschillende beleidssectoren. Deze vaststelling keert ook terug in de bevindingen met betrekking tot onderzoeksvraag 2 (instrumentarium) en onderzoeksvraag 4 (bijdrage vanuit andere beleidsniveaus). Men kan dus spreken van een trendbreuk op het vlak van ruimtelijk denken binnen andere sectoren waartoe het RSV heeft bijgedragen. In de sector economie is dit gaandeweg uitgekristalliseerd in een Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE). De behoefte aan een eigen ruimtelijke visie werd mede via het RSV gewekt en tevens vanuit de appreciatie binnen de sector dat het RSV onvoldoende een economische onderbouwing bevatte.

Niet alleen zijn er getuigenissen over cognitieve doorwerking op het vlak van ruimtelijk denken. Binnen bepaalde sectoren zijn ook sectorgebonden thema's hoger op de beleidsagenda geklommen vanuit een indirecte doorwerking vanuit het RSV. Een voorbeeld hiervan situeert zich in de mobiliteitssector. Voor deze sector heeft het RSV sterk doorgewerkt via het instrument van categorisering van wegen (cf. infra). Deze categorisering heeft geleid tot de vertaling in streefbeelden voor bestaande of nieuwe wegvakken. Sommige respondenten hebben erop gewezen dat via de wegcategorisering en de doorvertaling naar streefbeeldstudies, die de ruimtelijke inpassing en profielschets van een weg als voorwerp hebben, ook het verkeersveiligheidsdenken sterker onder de aandacht is gekomen (snelheidsregimes, oversteekbaarheid, etc.) in de sector mobiliteit.

Een tweede vorm van doorwerking die te onderscheiden is, is **conceptuele doorwerking**. Deze vorm sluit aan bij de cognitieve vorm, maar concentreert zich rond een bepaald concept. Als voorbeeld kunnen we verwijzen naar het concept van categorisering van wegen en bijhorende functies van onderdelen van het wegennet. Het concept dat men het wegennet moet indelen waarbij bepaalde hoofdassen van de lijninfrastructuur een andere functie krijgen (verbinden vs. verzamelen) en dit op verschillende niveaus (gewestelijk, provinciaal, lokaal), werd vrij sterk opgepikt binnen de sector mobiliteit bijvoorbeeld.

Het concept van de poorten wordt gesteund binnen de sector economie.

Conceptuele doorwerking betekent niet noodzakelijk dat het concept ook wordt doorvertaald naar instrumenten of toepassingen, hetzij in plannen, hetzij in realisaties op het terrein. Bepaalde concepten bleven ook weinig uitgeklaard. Als voorbeeld kunnen we hier het onderscheid tussen hoogdynamische en laagdynamische toeristisch-recreatieve infrastructuur aanhalen. Het gebrek aan verdere uitwerking laat ruimte voor interpretatie wanneer men dergelijke concepten wil hanteren bij de verdere toepassing zoals in het kader van vergunningen.

Er zijn concepten die in het RSV vervat liggen maar minder ingang hebben gevonden, zoals 'bebouwd perifeer landschap'. Dit is, buiten de aangeduide toepassingen in het RSV zelf, amper verder toegepast.

Wat 'verweving' betreft, kan men stellen dat dit concept wel ingang vond ook bij andere sectoren. Men heeft ook getracht om dit concept te realiseren op het terrein maar deze stap werd algemeen door heel wat bevraagde actoren als moeizaam geduid.

Het werken met een typologie van bedrijventerreinen wordt ondersteund vanuit de sector economie. Tegelijk werd aangegeven dat de gehanteerde typologie als te sterk opgedeeld en te specifiek wordt ervaren, gelet op de dynamiek in de sector en de behoeften die daaruit voortkomen. Dus het idee is aanvaard, maar de concrete uitwerking wordt na verloop van tijd in vraag gesteld in het licht van veranderende economische dynamieken. Ook de blijvende relevantie van de tweedeling tussen regionale en lokale bedrijventerreinen wordt door sommigen in vraag gesteld

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

Ten slotte zijn er ook nieuwe concepten die binnen sectoren ontstaan of sterker aandacht krijgen en die in het RSV (nog) geen (evenwaardige) aandacht kregen. Bevroegde actoren wezen er bijvoorbeeld op dat het RSV weinig uitwerking bevat naar het concept bereikbaarheid en een visie daarop. Binnen het mobiliteitsbeleid is dat evenzeer een basisconcept geworden.

De zonet beschreven vormen van doorwerking zijn vrij fundamenteel, ook al zijn ze minder tastbaar en zichtbaar. Vaak vormen ze een *conditio sine qua non* om te leiden naar instrumentele doorwerking (cf. infra). Beleidstransfer kan op verschillende niveaus gebeuren (Dolowitz & Marsch, 1996): op het niveau doelstellingen, instrumenten, instituties (procedures), ideologieën (ideeën). Men kan daarbij een onderscheid maken tussen zachte beleidstransfers (d.i. van beleidsideeën, concepten, attitudes en ideologie) en de harde transfers (overdracht van programma's, instrumenten en instituties) (Evans & Davies, 1999). Volgens Brans e.a. (2003) is er een band te ontwaren tussen 'zachte' en 'harde' overdracht. Men zou kunnen stellen dat zachte beleidsoverdracht de harde beleidsoverdracht voorbereidt, en dus dat zachte beleidsoverdracht een 'softening'-up' bewerkstelligt van het denken omtrent het beleid in kwestie. We komen op het mechanisme van beleidsoverdracht nog terug in de volgende paragraaf wanneer we inzoomen op de verklaringsgronden.

Bepaalde concepten werden niet unaniem aanvaard binnen of tussen sectoren of niet maatschappelijk waardoor sectoren onvoldoende kunnen sturen en concepten laten doorwerken. Opteren voor geconcentreerde bewoning en het vrijwaren van open ruimte of kiezen voor gespreide bewoning met private open ruimte is zo een spanningsveld.

Een 'concretere' vorm van doorwerking situeert zich op het niveau van het instrumentarium: de **instrumentele doorwerking**. Werden instrumenten opgepikt of niet door andere sectoren? Naast het idee om wegen te classificeren naar functie kan wegencategorisering ook als instrument worden beschouwd om ontwikkelingen (mobiliteit maar ook binnen andere sectoren) te sturen. Wat dit instrument betreft, wijzen alle geconsulteerde bronnen in dezelfde richting: dit is een instrument, vanuit het RSV een vernieuwend instrument, dat sterk werd opgepikt binnen een andere sector, met name mobiliteit en dit op verschillende beleidsniveaus ook. Met deze nuance dat het instrument werd toegepast op planniveau, maar dat niet op alle beleidsniveaus ook een zichtbare vertaling op terrein gevolgd is. Op gewestniveau blijkt de doorwerking van dit instrument het sterkst gespeeld te hebben. Zo is de bewegwijzering langs gewestwegen opgehangen aan de wegencategorisering. Ook de provincies hebben hun taakstelling op het vlak van wegencategorisering uitgevoerd. De provincies waren slechts in zeer beperkte mate wegbeheerder, wat de volgende schakel - doorwerking op het terrein vanuit provinciaal initiatief uiteraard belemmerde. Op lokaal vlak werd het instrument van de wegencategorisering ook toegepast op planniveau. Het beeld is minder duidelijk in welke mate dit ook verder heeft doorgewerkt naar andere beslissingen met ruimtelijke impact op lokaal niveau.

Afbakening en selectie zijn essentiële instrumenten in het RSV opdat ruimtelijke ordening een coördinerende en integrerende rol kan opnemen ten aanzien van andere sectoren. Op conceptueel vlak is het beeld vrij duidelijk dat deze hefbomen breed ingang hebben gevonden ook bij stakeholders in andere sectoren. Het beeld is gemengd in welke mate deze instrumenten ook hebben kunnen doorwerken op het vlak van hun toepassing en op het vlak van uiteindelijke ruimtelijke implicaties op het terrein. We verwijzen hier naar het hoofdstuk omtrent onderzoeksvraag 2 voor de meer gedetailleerde analyse hiervan.

Sommige sectoren hebben ook een eigen instrumentarium ontwikkeld en decretaal verankerd. Als voorbeeld kan hier verwezen worden naar het natuurdecreet voor de afbakening van natuurgebieden als onderdeel van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Het koppelen van eigen instrumenten binnen sectoren aan ruimtelijke orderingsinstrumenten is ook een gangbare praktijk geworden. Zo wordt bijvoorbeeld de watertoets gekoppeld aan vergunningen en ook het logiesdecreet van de sector toerisme en recreatie werd afgestemd op ruimtelijke ordening via een koppeling van erkenning met de stedenbouwkundige vergunning.

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

Concluderend laat het globaal beeld van doorwerking naar andere sectoren een gedifferentieerd beeld zien: tussen sectoren maar ook binnen sectoren. Doorwerking kan op verschillende dimensies worden gesitueerd: cognitief, conceptueel en instrumenteel. Sectoren verschillen in de mate waarin het ruimtelijk beleid en het RSV hebben doorgewerkt per dimensie en ook tussen dimensies. In het beschouwen van doorwerking is ook het tijdsperspectief van belang. Niet in elke sector is er even snel sprake van doorwerking.

Een sterke koppeling is gemaakt tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit. Zowel op cognitief, conceptueel en instrumenteel vlak vinden we hier sterke doorwerking terug. De doorwerking naar de sector economie is er gaandeweg meer gekomen. Ook binnen de sector toerisme houdt men naar eigen zeggen rekening met het RSV waarbij het RSV soms als belemmerd soms als een opportuniteit wordt beschouwd in functie van eigen beleidsdoelstellingen en in het licht van sectorgebonden evoluties. De sector wonen is daarentegen minder sterk 'gevolgd' en ziet zelf daarvoor verklaringen in het verschil in benadering van de functie wonen tussen de sector zelf en in het RSV (cf. infra). Dezelfde vaststelling geldt voor de omgekeerde richting: de impact van woonbeleid op ruimtelijke ordening.

3.3 Verklarende factoren

Uit zowel verschillende gesprekken (interviews en focusgroepen) als uit de documentanalyse kon het onderzoeksteam een aantal factoren distilleren die de bovenstaande vaststellingen mee helpen duiden en verklaren.

De doorwerking tussen sectoren kan geduid worden aan de hand van het concept 'beleidsoverdracht' zoals ontwikkeld door Dolowitz en Marsh (2000). Hoewel dit concept gehanteerd vaak wordt in een context van beleidsoverdracht tussen landen, kunnen de basismechanismen volgens ons ook toegepast worden op de interactie tussen beleidssectoren.

Zij zijn ingegaan op de vraag waarom er beleidsoverdracht plaats vindt, wat de katalysator daarvoor is. Zij stellen, voortbouwend op het in de literatuur terug te vinden onderscheid tussen vrijwillige en meer dwingende vormen van beleidsoverdracht, dat elke praktijk van beleidsoverdracht kan gesitueerd worden op een dwangcontinuüm 'willen versus moeten'.

Aan de ene kant van het continuüm vindt men dan praktijken van beleidsoverdracht die gebaseerd zijn op rationele, calculerende actoren die zelf een verandering van het eigen beleid nastreven, en zich daarbij in meerdere of minder mate laten leiden door praktijken in andere sectoren. Men spreekt in dat verband ook wel van 'emulatie' (Bennett, 1991): een bepaald beleid, in de zin van een doelstelling, juridisch-administratieve regel of een instrument, geldt als blauwdruk voor een beleid in een andere sector. Factoren die dat bevorderen zijn bijvoorbeeld de urgentie van een problematiek, de overdraagbaarheid van het beleid, de evalueerbaarheid van het beleid, consensus over de geschiktheid van het beleid(instrument) dat men overneemt, en een gelijkaardige institutionele setting.

Aan de andere kant van het continuüm heeft beleidsoverdracht een dwingend karakter. In zijn meest zuiver dwingende gedaante houdt beleidsoverdracht dan de oplegging in van een bepaald beleid (doelstelling, regel of instrument) door de ene sector aan een andere sector.

Dolowitz en Marsch hebben doelbewust een continuüm als denkkader gehanteerd om 'beleidstransfer' te duiden, omdat een zuivere, exclusieve en exhaustieve typologie van vrijwillig versus dwingend onmogelijk is. Er zijn immers vele tussenvormen van beleidstransfer, waarbij het onduidelijk is, of toch bediscussieerbaar, of het nu gaat om dwingende of vrijwillige overdracht. Aanleunend bij het dwangcontinuüm van Dolowitz en Marsh, onderscheidt Gilbert (2002) zes

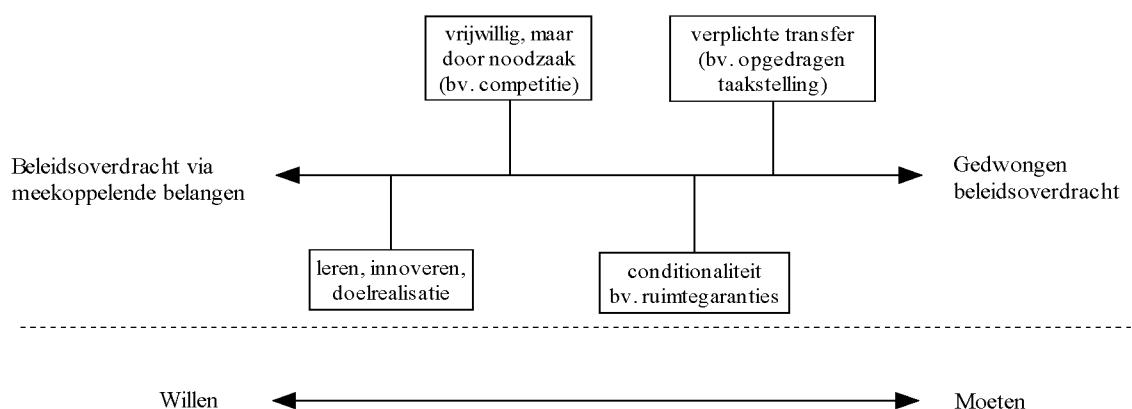
OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

typologieën van overdracht: 1) autoritaire impositie, 2) gecontesteerde impositie, 3) genegotieerde impositie, 4) integraal lenen, 5) selectief lenen en 6) synthetiserende innovatie.

Toch is het model van Dolowitz en Marsh, dus het continuümconcept inzichtelijker doordat het impliceert dat tussen de verschillende types altijd overlappingen kunnen zijn, doordat de mix van vrijwilligheid en dwang niet steeds heel duidelijk te analyseren valt in de praktijk.

Onderstaand schema (Figuur 22) geeft dit continuüm weer, aangepast aan de context en voorwerp van dit onderzoek: het RSV als beleidsvisie inzake ruimtelijke ordening en de doorwerking naar andere beleidssectoren.

Figuur 22: Vrijwillige versus gedwongen overdracht van beleid tussen sectoren (eigen bewerking o.b.v. Brans, 2003).



Dit schema laat toe om de mate van doorwerking van het RSV naar andere sectoren op hoofdlijnen te duiden en te verklaren. Het RSV bevat een aantal concepten en instrumenten die gekoppeld worden aan taakstellingen voor andere sectoren en beleidsniveaus. De categorisering van wegen is hiervan een voorbeeld. In die zin beantwoordt categorisering aan de positie van 'verplichte transfer'. Anderzijds werd het concept ook opgepikt door de sector mobiliteit en openbare werken in hun eigen beleidsplanning. Andere instrumenten binnen deze sector, zoals bewegwijzering, werden opgehangen aan de categorisering. Ook in investeringsprogramma's voor de wegeninfrastructuur werd de prioriteitenstelling en operationele planning gekoppeld aan de wegencategorisering. Met andere woorden, doorheen de tijd is de doorwerking en transfer van het instrument categorisering nog verder gegaan dan wat vanuit het perspectief van het RSV de intentie of verwachting was. Die sterkere doorwerking vormt overigens geen belemmering ten aanzien van de basisdoelstellingen van het RSV, allicht in tegendeel. Bevoorrechte getuigen die werden bevraagd gaven aan dat de 'aanvaarding' van het concept categorisering wel enige tijd vergde, maar uiteindelijk wel sterk gelukt is. Sommigen wezen er ook op dat het concept van de categorisering aansloot bij de internationale praktijken die toen in ontwikkeling waren op het vlak van mobiliteitsbeleid en anderzijds ook niet compleet nieuw was: voorheen was er al een impliciete categorisering - hoewel niet altijd consequent -, af te leiden uit de nummering van de wegen (A/E, N xy en N xyz).

Een andere positie op het continuüm betreft deze van 'conditionaliteit'. Sectoren nemen beleid (doelstellingen, regels, instrumenten) over of engageren zich daarin, omdat er bepaalde voorwaarden meespelen die hen over de streep trekken. De ruimtebalans heeft hier in de context van het RSV als hefboom gespeeld. Garanties op ruimte konden als pasmunt worden beschouwd

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

waarom andere sectoren hebben deelgenomen aan afbakeningen en selecties, twee belangrijke instrumenten aangereikt vanuit ruimtelijke ordening en het RSV in het bijzonder. Op die manier werd toegewerkt naar de basisdoelstellingen van het RSV terwijl sectoren in ruil oppervlakte konden veilig stellen.

Voor sommige sectoren speelde dit minder, zoals voor de sector wonen. Deze sector zag zich minder geconfronteerd met schaarse ruimte. Men heeft binnen deze sector een andere invalshoek op de maatschappelijke problematiek van wonen dan een puur ruimtelijk perspectief. Met name sociale aspecten en trends als vergrijzing, e.d. hebben conceptueel een belangrijke invloed en vertalen zich ook door naar een eigensoortig instrumentarium (bv. huurwoningen, toewijzingssystemen en -reglementen, e.d.). Het grond- en pandendecreet heeft recentelijk wel voor meer doorwerking naar deze sector gezorgd vanuit een ruimteperspectief. Op termijn zal er door de vergrijzing meer sociale huisvesting gebouwd worden nabij of in de zorgzones; ook daarin werkt het RSV door naar de sociale huisvestingssector.

Een positie op het continuüm die meer overhelst naar vrijwillige overdracht van beleid heeft te maken het feit dat andere sectoren mee 'instappen' in het beleid maar dan eerder uit noodzaak. Dergelijke situatie doet zich voor wanneer er bijvoorbeeld sprake is van competitie. Ook hier kan verwezen worden naar de ruimtebalans waarin garanties naar sectoren werden gegeven in termen van hectaren oppervlakte die tegemoet kunnen komen aan de ruimteclaims van die sectoren. De optelsom van ruimteclaims vanuit de verschillende sectoren is echter groter dan de beschikbare ruimte, waardoor competitie ontstaat. De ruimtebalans werd door sommigen bestempeld als 'een gewapende vrede'. In de praktijk, bij de toepassing van concrete afbakeningsprocessen bijvoorbeeld, speelt deze competitie echter sterk. Sectoren zijn zich bewust geworden van het belang om erin aanwezig te zijn, maar dit heeft consequenties gehad op het terrein waar tegenstrijdige belangen niet altijd verzoenbaar bleken, waardoor processen lang aansleepten zoals aangetoond in het hoofdstuk met betrekking tot onderzoeksvraag 2 (instrumentarium). In die afbakeningsprocessen blijken sectoren te participeren waardoor een eerste voorwaarde voor beleidsoverdracht en - in deze context - een coördinerende en integrerende rol vanuit ruimtelijke ordening vervuld is, maar waarbij het eindresultaat niet altijd even gemakkelijk bereikt werd doordat de competitie tussen sectoren soms te groot was. Het beleidsaspect verweving is daardoor ook weinig gerealiseerd geworden in de praktijk. De betrachting van verweving blijkt te vloeien met de oppervlakte-doelstellingen zoals vervat in de ruimtebalans.

Voor betrokkenheid bij processen is capaciteit ook een randvoorwaarde. Zo rapporteert de sector toerisme te weinig capaciteit om stelselmatig deel te nemen aan afbakeningen van kleinstedelijk gebied waardoor men selectief moet opvolgen.

Wanneer binnen sectoren beleid wordt opgepikt en/of het eigen beleid (op niveau van doelstellingen, instrumenten, regels) wordt afgestemd op dat van een andere sector (i.c. ruimtelijke ordening) vanuit een mechanisme van innovatie, leren of het inzicht dat men daardoor de eigen sectordoelen kan realiseren, dan spreken we van beleidsoverdracht via zogenaamde 'meekoppelende belangen'. Dit concept, ook gehanteerd in Nederland, wijst op het fenomeen waarbij maatschappelijke belangen en daaraan verbonden sectorbeleid van de overheid leiden tot investeringen of tot vormen van gebruik van bebouwde of onbebouwde ruimte, die ook in het kader van het ruimtelijk beleid als gewenst zijn aan te merken (VROM-raad, 2000). Sectoren handelen dan vanuit een 'welbegrepen eigenbelang', maar dit handelen spoort met de doelstellingen vanuit het ruimtelijk beleid.

Welke factoren bepalen mee wat het profiel van beleidsoverdracht is vanuit het RSV naar andere sectoren en waardoor het RSV een coördinerende en integrerende rol heeft kunnen spelen?

Op sommige punten werden sectoren gedwongen mee te stappen. De bindende bepalingen van het RSV en de taaktellingen die werden ontwikkeld zijn daar sterke hefbomen geweest. De ruimtebalans

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

is eveneens een belangrijke katalysator geweest, doordat sectoren concrete garanties op ruimte konden aflezen, mee opvolgen en zich daarop focussen.

De ruimtebalans heeft echter ook zodanig de focus op hectaren gelegd, dat afbakeningsprocessen, waarin de ruimteclaims van sectoren met elkaar geconfronteerd werden tot op het terrein, vaak moeizaam zijn verlopen of niet afgerond. De sectoren landbouw en natuur blijken de protagonisten te zijn in de sterkste confrontaties. Landbouw zat bij voorbaat in een defensieve opstelling omdat de ruimtebalans in een negatief saldo voorzag voor agrarisch gebied. Verweving tussen landbouw en andere sectoren is dan bij voorbaat een moeilijke oefening. Hier dient ook opgemerkt dat ten tijde van de lancering van het RSV landbouw nog een federale bevoegdheid was, waardoor deze sector niet op een Vlaamse administratie kon rekenen om de beleidsdoelstellingen in het debat te verdedigen. De sector was toen bijgevolg relatief minder geïnformeerd en toegerust dan andere sectoren om de startpositie - het aandeel in de ruimtebalans - te bepalen. Het concept van verweving werd vertaald in de mogelijkheid dat men meerdere bestemmingen kan aanduiden, maar toch dient een hoofdfunctie te worden aangeduid. Dit werkt een competitieve instelling vanuit de betrokken sectoren in de hand.

In bepaalde gevallen is er ook sprake van meekoppelende belangen. Het netmanagement van De Lijn is hiervan een voorbeeld. De Lijn heeft de hiërarchie der kernen uit het RSV overgenomen om diens net van openbaar vervoer te stroomlijnen, rekening houdend met de beleidsdoelstellingen in de eigen sector (bv. basismobiliteit) maar ook met efficiëntiedoelstellingen. Door het openbaar vervoersnet zo te organiseren en prioriteiten in te bouwen, werd de hiërarchie der kernen versterkt en bevestigd op het terrein. Daarmee werd deze hefboom voor de RSV basisdoelstellingen versterkt.

Een belangrijke factor als randvoorwaarde voor de overdracht van ruimtelijk beleid naar andere sectoren (en dus een integrerende rol voor RO) is de mate waarin binnen andere sectoren een ruimtelijke visie aanwezig is. Binnen de sector economie was dergelijke visie ten tijde van de lancering van het RSV nog slechts beperkt ontwikkeld, zo gaven bevoorrechte getuigen in de bevraging aan. Bij zowel de administratie als middenveldactoren werd in de bevragingen een onvoldoende beleidscapaciteit als verklaring hiervoor aangereikt. Die visievorming is pas later gekomen, en kende zijn neerslag onder andere in het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE). Het SPRE werd overigens beschouwd als een opportuniteit om het RSV beter te onderbouwen, via de eerste herziening. 'Via het op punt stellen van het SPRE werden fundamenten uitgewerkt voor een structurele inbouw van de ruimtelijke elementen in het economische beleid en van de economische elementen in het ruimtelijk beleid. In dit kader is de herziening van het RSV een aanknopingspunt, doch geen eindpunt. Er is nood aan een effectieve en efficiënte opbouw van deskundigheid inzake ruimtelijk-economische materies op Vlaams niveau. Het SPRE is een project dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan aanvullen, voor het verkrijgen van een eenduidige en duurzame ruimtelijk-economische inbedding'. (Van Mechelen, 2002).

De mate van doorwerking van het RSV naar andere beleidsplannen en omgekeerd zal ook beïnvloed worden door het feit of een beleidsplan wel of niet door de ganse regering wordt gedragen. Wanneer dit het geval is, is de kans op doorwerking groter.

De integrerende rol van ruimtelijke ordening kan bemoeilijkt worden door het mechanisme van beleidsimitatie. Een voorbeeld daarvan vinden we binnen de sector milieu. Na verloop van tijd is deze sector gestart met een eigen decretaal ingebed instrumentarium gericht op natuurgebied.

Voor de mate van potentiële doorwerking is ook het aspect van padafhankelijkheid van belang. Het RSV vertrok niet van ruimtelijke 'carte blanche'. De lijninfrastructuur was anno 1997 al grote mate 'gegeven', reeds aanwezig (op een aantal 'te ontwerpen' onderdelen en later geïdentificeerde 'missing links' na).

3.4 Conclusie

Algemeen kan worden gesteld dat er doorwerking is geweest vanuit het RSV naar beleidsvorming in andere beleidssectoren. Het beeld is echter divers naargelang de sector, wat betreft de mate doorwerking en wat betreft de aard van doorwerking. We hebben immers verschillende mechanismen voor doorwerking kunnen vaststellen, gaande van verplichte transfers via taakstellingen in het RSV, over de hefboom van de ruimtebalans als opportuniteit voor sectoren met het oog op hun ruimteclaims, de competitie tussen sectoren wat dit laatste betreft, tot en met het vóórkomen van meekoppelende belangen waardoor beleid binnen sectoren ook dienstig is voor de ruimtelijke orderingsagenda. Doorwerking kan op verschillende niveaus ontstaan: op cognitief niveau, op conceptueel niveau en op instrumenteel niveau. Ook het tijdsaspect is van belang: doorwerking vraagt tijd en kan veranderlijk zijn doorheen de tijd.

Capaciteit en engagement voor ruimtelijke visievorming binnen sectoren, de werkbaarheid van instrumenten, randvoorwaarden, zoals mandatering, voor doeltreffend overleg, en een strategische opvolging binnen de ruimtelijke ordening van sectorontwikkelingen zijn kritische slaagfactoren voor een coördinerende en integrerende rol van ruimtelijke ordening en vruchtbare afstemming tussen sectoren.

3.5 Beleidssuggesties

Met het oog op een toekomstige coördinerende en integrerende rol van het ruimtelijke orderingsbeleid naar andere sectoren zijn een aantal suggesties te formuleren. Sommigen zijn van belang voor de sector van ruimtelijke ordening zelf, andere vormen in zekere zin 'huiswerk' voor andere sectoren. Immers, we zijn ervan overtuigd dat een integraal en gecoördineerd beleid slechts vanuit een gezamenlijke inspanning van sectoren tot stand kan komen, binnen een partnerschapsmodel.

Ruimtelijke ordening dient een inzicht te hebben sectorale ontwikkelingen met ruimtelijke implicaties om te kunnen inspelen op dergelijke ontwikkelingen en trends vanuit de eigen beleidsvisie die coördinatie en integratie vooropstelt. Het is daarom raadzaam om te investeren in een verbeterde kennisinfrastructuur. Dit impliceert het beter ontsluiten en verbinden van relevante informatie voor het ruimtelijk beleid via een geïntegreerde en breed toegankelijke ruimtelijke databank. Het omvat tevens de ontwikkeling van een onafhankelijk kenniscentrum met voldoende continuïteit en kritische massa dat mee kan instaan voor een systematische en strategische monitoring van zowel de ruimtelijke ontwikkelingen als de uitvoering van het ruimtelijk beleid.

Anderzijds dienen sectorale analyses input te leveren voor de visievorming binnen het ruimtelijke orderingsbeleid. Het RSV is destijds mee ontwikkeld op basis van input vanuit andere sectoren. Toch werden enkele hiaten daarin erkend, bijvoorbeeld de link met het economisch beleid. Vandaag zijn er nieuwe opportuniteiten, zoals bv. de mogelijkheid om ruimtelijke principes te toetsen op vlak van mobiliteitseffecten via de multimodale verkeersmodellen. Deze modellen waren ten tijde van de opmaak van RSV I niet beschikbaar. Dit is slechts één voorbeeld om prospectief af te stemmen tussen sectoren.

Concepten en instrumenten wordt idealiter vooraf afgetoetst binnen andere sectoren. Dit kan de conceptuele en instrumentele doorwerking ervan binnen andere sectoren helpen versterken. Wanneer van bij de start er al consensus kan worden gevonden over de relevantie, werkbaarheid en haalbaarheid van concepten en instrumenten, vormt dit een belangrijk voorschot op de latere doorwerking via de uitvoering of toepassing van instrumenten en de realisaties die daaruit voortvloeien in de ruimtelijke omgeving. Het organiseren van structureel overleg tussen sectoren via

OV 3 - Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd?

bestaande of nieuwe fora kan daartoe sterk bijdragen. Ook binnen de sector kunnen bestaande overlegfora, zoals de Atria die gericht zijn op kennisdeling, daarin een rol spelen.

Het instrumentarium binnen ruimtelijke ordening zelf dient goed te worden afgestemd op instrumenten binnen de andere sectoren. De noodzaak aan samenspel van de twee werd al onderkend in het RSV I. Belangrijk is ook dat nieuwe instrumenten eerdere instrumenten niet uithollen of gaan tegenwerken. Integraal en gecoördineerd beleid over sectoren heen vergt immers een volgehouden inspanning doorheen de tijd, ook op instrumenteel vlak.

Taakstellingen dienen onderbouwd te zijn. Hiervoor is input vanuit andere sectoren nodig. Hetzelfde geldt voor typologieën, zoals deze van bedrijventerreinen. Anderzijds bevat de 2de herziening van het RSV een aantal oplossingsvoorstellen om bepaalde knelpunten aan te pakken. Dergelijke oplossingen in de praktijk te brengen is een kritische slaagfactor voor meer coördinatie.

Blijven inzetten op overleg, zoals tussen landbouw en natuur (in het kader van herbevestiging in buitengebied) is eveneens aan te bevelen. Er zijn voorbeelden van geslaagde overlegprocessen, zoals bij voorbeeld rond het Economisch Netwerk Albertkanaal, waar sectoren en andere stakeholders de meerwaarde van samenwerking hebben ontdekt en de samen de uitwerking hebben gedragen. Een analyse van dergelijke processen viel buiten het bestek van deze opdracht. Het is raadzaam na te gaan wat kritische slaagfactoren voor dergelijk overleg zijn. Vanuit de diverse bevestigingen kwamen er alvast enkele naar voor: de wil en capaciteit om horizontaal te denken, vanuit netwerken alsook de nood aan gemandateerde ambtenaren die deelnemen aan overlegmomenten.

Tot op zeker hoogte zullen de verschillende stakeholders ook moeten leren leven en omspringen met het onvermijdelijke spanningsveld dat ontstaat door ruimteclaims vanuit diverse sectoren. Het komt ook aan op politieke durf en wil om proactief meekoppelende belangen te identificeren en na te streven.

Onderzoeksvraag 4

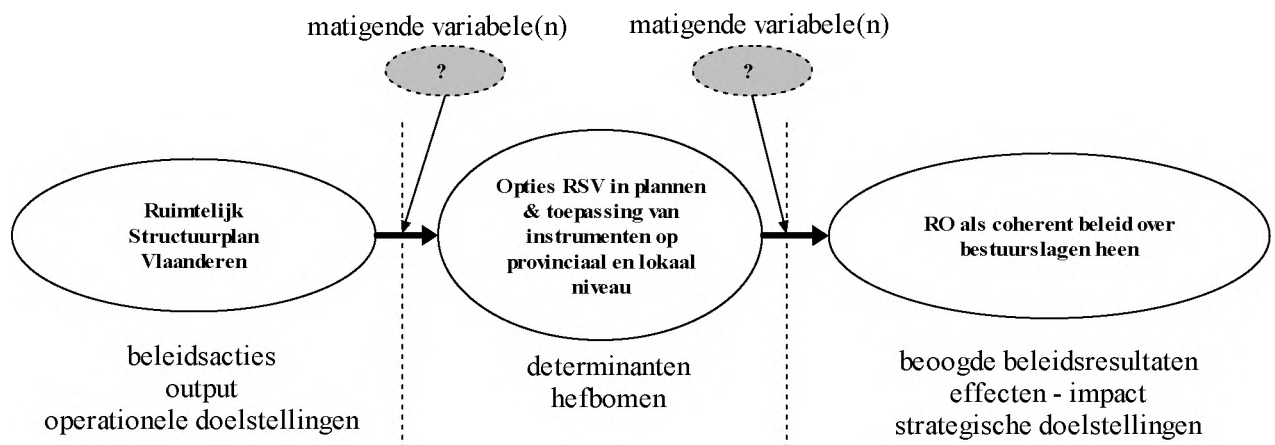
Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?

4.1 Onderzoeksvraag, scoping en aanpak

De vierde **onderzoeksvraag** luidt: ‘Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?’.

Schematisch wordt de focus vanuit deze vraagstelling in Figuur 23 weergegeven. Het RSV wordt hier als vertrekpunt genomen. Het (impliciete) beoogde eindresultaat is dat ruimtelijke ordening als een coherent beleid over bestuurslagen heen wordt gerealiseerd. De vereiste tussenstap hiertoe impliceert dat opties in het RSV worden overgenomen en toegepast op het provinciale beleidsniveau en het gemeentelijke beleidsniveau. Deze stap vormt in deze context de hefboom of determinant om het gewenste resultaat te bereiken. Deze (beoogde) doorsijpeling naar de lagere bestuursniveaus wordt voorgesteld door de horizontale pijlen in de figuur. Contextfactoren kunnen deze doorwerking belemmeren of bevorderen; de zogenaamde matigende variabelen.

Figuur 23: Focus vanuit onderzoeksvraag 4 - bijdrage van andere beleidsniveaus



Binnen de doorlooptijd van deze opdracht was het niet mogelijk om de bijdragen vanuit andere beleidsniveaus op het terrein te onderzoeken, noch om een documentenanalyse te ondernemen van structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen op provinciaal en lokaal niveau. Een survey onder de lokale besturen werd, in samenspraak met dagelijks bestuur, niet haalbaar geacht binnen de doorlooptijd van het onderzoek en door de opdrachtgever niet als opportuun geacht.

De terugvalpositie bestaat in een analyse op hoofdlijnen van factoren die de realisatie van ruimtelijke doelstellingen uit het RSV op deze niveaus hetzij bevordert hetzij belemmerd hebben.

De focus van de vaststellingen ligt bijgevolg op ervaringen met de toepassing van structuur- en ruimtelijke uitvoeringsplannen bij deze bestuurslagen en capaciteitsaspecten.

Naast een **literatuurstudie** die toespitste op literatuurbijdragen vanuit een academisch of praktijkperspectief omtrent de rol van het provinciale en gemeentelijke beleidsniveau in het ruimtelijke ordeningsbeleid, werden twee **focusgroepen** georganiseerd in het kader van dit onderzoek. Een eerste focusgroep werd gehouden met de leden van de A-commissie ruimtelijke ordening binnen de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP). Een tweede focusgroep werd gehouden met leden van een werk- en reflectiegroep ruimtelijke ordening binnen de schoot van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) waarin zowel ambtelijke als politieke beleidsmakers participeerden.

Daarnaast kwam de rol van provincies en gemeenten ook meermaals aan bod tijdens **face-to-face interviews** met andere stakeholders.

Wat het capaciteitsaspect betreft, is ook het **tijdsperspectief** van belang. Beleidsvormende en/of uitvoeringsgerichte capaciteit is immers geen statisch gegeven: ze kan evolueren doorheen de tijd.

De bevindingen in het kader van deze onderzoeksvraag dienen samen gelezen te worden met deze van het hoofdstuk dat rapporteert over onderzoeksvraag 2 met betrekking tot het instrumentarium. Immers, het provinciale en lokale bestuursniveau hebben ook een rol gespeeld in en verder gewerkt op resultaten van de inzet van diverse instrumenten die het RSV vooropstelde. De structuur- en uitvoeringsplanning wordt daarbij als een meta-instrument beschouwd.

4.2 Vaststellingen

We lichten eerst de voornaamste vaststellingen toe per bestuursniveau apart. Daarna gaan we in op overkoepelende bevindingen en op beleidssuggesties.

4.2.1 Provincies

Als een eerste noodzakelijke voorwaarde opdat het provinciale bestuursniveau kon bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het RSV kan de opmaak van provinciale structuurplannen en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden beschouwd. Immers, de dubbele planstructuur vormt het medium bij uitstek waarlangs het RSV kan doorwerken naar de praktijk op deze beleidsniveaus.

Zoals in het hoofdstuk rond instrumentarium weergegeven, is deze voorwaarde vervuld; alle vijf Vlaamse provincies hebben een provinciaal ruimtelijk structuurplan (RPSP) opgesteld. Tabel 39 toont de jaartallen waarin de planprocessen werden afgerond met de goedkeuring van het PRSP. De provincies hebben ook gebruik gemaakt van ruimtelijke uitvoeringsplannen: ca. 170 PRUP's werden goedgekeurd.

Tabel 39: Timing afronding provinciale structuurplanprocessen

Provincie	Goedkeuring PRSP
Antwerpen	2001
West-Vlaanderen	2002
Limburg	2003
Oost-Vlaanderen	2004
Vlaams-Brabant	2004

Zoals hoger vermeld was het binnen de tijdspanne van dit onderzoek niet mogelijk om een inhoudsanalyse van deze plannen uit te voeren om inhoudelijke doorwerkingen na te gaan op vlak van beleidsdoelstellingen en ruimtelijke principes zoals vervat in het RSV. De hierna volgende vaststellingen zijn gebaseerd op de focusgroep met de provinciale ambtenaren ruimtelijke ordening en documentenanalyse.

Dat alle provincies vandaag een ruimtelijk structuurplan hebben, vloeit naar hun eigen inschatting voort uit **planverplichting** die via het voormalige planningsdecreet van 24/6/1996 een realiteit was.

Structuurplanning was niet voor alle provincies een totaal nieuwe opdracht. De provincie West-Vlaanderen bijvoorbeeld zag reeds voor 1997 de noodzaak in van een kader voor wijzigingen van de gewestplannen. Ondanks het feit dat er toen nog geen wetgeving over de structuurplanning was, gaf het provinciebestuur in 1991 aan het West-Vlaams Economisch Studiebureau (WES) de opdracht om drie voorontwerpen van 'deelstructuurplannen' op te maken, namelijk het Structuurplan Kustzone, het Structuurplan Zone Zuidoost en het Structuurplan Zone Zuidwest. Deze plannen werden aan een consultatie onderworpen. Het structuurplan Kustzone werd als voorontwerp afgewerkt in 1994, de voorontwerpen van Zone Zuidoost en Zone Zuidwest respectievelijk in 1996 en 1997. In 1997 besliste de provincieraad tot de opmaak van een provinciaal ruimtelijk structuurplan, binnen het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Los van die eerste aanzetten zoals in West-Vlaanderen blijkt uit de chronologie dat de provincies 'gewacht' hebben op Vlaanderen en het RSV om hun (grondgebiedsdekkende) structuurplanproces aan te vatten en hun provinciale structuurplannen op te maken.

In de focusgroep werd erop gewezen dat dergelijke planning en beleid inzake ruimtelijke ordening binnen de contouren van het RSV in elk geval een **nieuw gegeven** was voor de bestendige deputaties en een grote uitdaging. Daarvoor hadden provincies immers zeer beperkte bevoegdheden, zoals het behandelen van beroepen (in vergunningsprocedures) maar dit betrof een totaal ander soort taak en een ander werkveld dan 'dingen gaan doen en plannen'. Ook op ambtelijk vlak vormde dit een nieuw gegeven: provinciale administraties waren niet voorbereid om deze nieuwe rol op te nemen. Op het moment dat de provincies structuurplannen gingen opmaken, heeft men ook personeel hiervoor aangeworven. De provincies stonden niet voor de keuze om al dan niet een structuurplan op te maken, maar 'men moest gaan zoeken wat men op provinciaal niveau ging doen', om die nieuwe opdracht gestalte te geven.

Het RSV bevat trouwens op een aantal plaatsen concrete aanwijzingen over de **inhoud** van de provinciale structuurplannen. De omzendbrief RO/96/06 van 7 januari 1997 somt de inhoudelijke taakstellingen voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan op. Daarbij wordt een opdeling gemaakt met enerzijds inhoudelijke taakstellingen die vanuit de bindende bepalingen van het (toen ontwerp-)RSV worden geformuleerd en anderzijds inhoudelijke taakstellingen die bij voorkeur in het PRSP worden uitgewerkt.

OV 4 - Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?

De inhoudelijke taakstellingen vanuit de bindende bepalingen van het RSV zijn:

- de selectie van hoofddorpen en woonkernen;
- de verdeling van behoeften aan bijkomende woningen naar buitengebiedgemeenten en gemeenten opgesomd als kleinstedelijk gebied;
- de verdeling van behoeften aan bedrijventerreinen naar de kleinstedelijke gebieden en overige economische knooppunten;
- de selectie van de secundaire wegen.

De bijkomende, gesuggereerde taakstellingen zijn:

- Het aangeven van gebiedseigen ontwikkelingsperspectieven voor natuurverbindingsgebieden. Het is op basis van de ontwikkelingsperspectieven dat een afbakening van natuurverbindingsgebieden kan gebeuren na de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk structuurplan en conform de vereisten van het Planningsdecreet, met het bestaande instrumentarium van de gewestplannen;
- de selectie en de uitwerking van stedelijke netwerken op provinciaal niveau;
- de selectie van ecologische infrastructuur van bovenlokaal niveau;
- het aangeven van ontwikkelingsperspectieven en maatregelen voor de agrarische macrostructuur;
- de selectie en het aangeven van ontwikkelingspercelen voor bebouwde perifere landschappen op provinciaal niveau;
- de uitwerking van een visie op de kleinhandel van een regionale schaal;
- de uitwerking van een visie op de toeristisch - recreatieve infrastructuur;
- het aanduiden van lijninfrastructuren van bovenlokaal (provinciaal) belang gerelateerd aan een gebiedsgerichte mobiliteitsvisie.

De provincies zelf gaven in de bespreking binnen de focusgroep aan dat de **eigen beleidsruimte** binnen de taakstellingen die men vanuit het RSV kreeg, beperkt was. Eén bevoorrechte getuige drukte het in een interview scherper uit dat het provinciaal niveau tevens een soort van restcategorie van taken kreeg toebedeeld: taken die het Vlaams niveau zelf niet wilde opnemen en waarvoor het gemeentelijk niveau niet geschikt werd bevonden. De Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) stelde eerder al dat het subsidiariteitsprincipe te veel ad hoc wordt ingevuld (VVP, 2004). Men verwijst daarbij naar afzonderlijke beleidskwesties die ofwel naar het provinciale niveau worden doorgeschoven, ofwel aanleiding geven tot een vraag aan het provinciale niveau om voorbereidend onderzoek te verrichten. Het gaat om beleidskwesties die zich vaak als moeilijke dossiers aandienen, bv. weekendverblijven, waterzuiveringsinstallaties, golfterreinen, mestverwerking, zonevreemde campings. In 2009 werd deze verzuchting herhaald waarbij opnieuw werd gewezen op het belang van de mogelijkheid dat elke provincie op een geïntegreerde wijze haar ruimtelijk beleid kan voeren (VVP, 2009). De beperkte beleidsruimte waarnaar wordt verwezen blijkt in de eerste plaats een problematiek van versnipperde taken in te houden.

Binnen die naar eigen ervaring beperkte eigen beleidsruimte is wel gebleken uit de interviews dat provincies **eigen accenten** leggen. Een voorbeeld dat in de focusgesprekken en interviews naar voor kwam zijn de stationsomgevingen. De rol van stationsomgevingen werd verschillend ingevuld naargelang de provincie. Ook op het vlak van secundaire wegen hebben provincies soms verschillende subtypes gehanteerd.

De taakstellingen vanuit de bindende bepalingen van het RSV zijn door elke provincie opgenomen. Daarentegen zijn niet alle taakstellingen, die volgens de hoger vermelde omzendbrief bij voorkeur in het PRSP dienden uitgewerkt te worden, opgenomen. De selectie en het aangeven van ontwikkelingspercelen voor bebouwde perifere landschappen op provinciaal niveau is hiervan een

voorbeeld. Dit heeft te maken met het feit dat het concept ‘bebouwd perifeer landschap’ ook niet op gewestniveau gehanteerd en uitgewerkt is geworden.

Uit het focusgesprek kwam ook naar voor dat voor bepaalde taakterreinen het potentieel belang of de potentiële rol van de provincie pas recent is doorgedrongen bij de politieke beleidsverantwoordelijken op provinciaal niveau. Hier speelt duidelijk een leerproces en de zoektocht met betrekking tot de invulling van bepaalde taken, zoals bijvoorbeeld op het vlak van toerisme en sport; vandaag wordt de meerwaarde van een provinciale beleidsrol op deze terreinen door de provincies zelf (h)erkend.

Een eigen beleid vanuit provinciaal perspectief voeren ligt voor bepaalde aan de provincies toevertrouwde taakterreinen moeilijker, bijvoorbeeld op het vlak van kleinhandel, zo leerde het focusgesprek met de provincies. Een specifieke problematiek speelt in en rond de grootstedelijke gebieden waar kleinhandelssinten niet stoppen aan de afbakeningslijn (van het grootstedelijk gebied).

Vanuit extern perspectief werden in focusgesprekken en interviews uiteenlopende appreciaties en opinies opgetekend met betrekking tot de dubbele planstructuur op drie beleidsniveaus. Heel wat respondenten bepleiten het stroomlijnen van de bestaande taakverdeling tussen de beleidsniveaus, waarbij werd geponeerd dat de taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus gebaat zou zijn met een scherpere en heldere afbakening waarbij men mogelijke overlappingen kritisch dient te bekijken.

De relevantie van een tussenliggend niveau (tussen gewestelijk en gemeentelijk beleidsniveau) in het kader van ruimtelijke structuurplanning werd niet in vraag gesteld.. Anderzijds werd door verschillende respondenten de open vraag gesteld of de provincies, zoals nu het geval is, met een focus op provinciaal niveau (d.w.z. grondgebiedsdekkend) moeten werken, dan wel of een focus op streekniveau niet sterker een meerwaarde zou kunnen bieden. Men gaf in de gesprekken ook aan dat het denken in en rond regio's door de provincies is opgenomen in hun provinciale ruimtelijke structuurplannen. Met andere woorden, provincies kijken niet louter met een grondgebiedsdekkende bril naar ruimtelijk beleid, maar hebben ook aandacht voor bovenlokale dynamieken die een deel van dat grondgebied bestrijken. Verschillende respondenten gaven aan dat provincies (nog) meer streekregionaal zouden moeten denken, terwijl enkelen suggereerden om na te denken over een ander, streekregionaal tussenniveau om deze rol op te nemen, waarbij de gemeente vooral met een visienota en deelelementen aan de slag kan.

4.2.2 Gemeenten

Analoog met de provincies is een eerste noodzakelijke voorwaarde opdat het gemeentelijke bestuursniveau kon bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen uit het RSV de opmaak van gemeentelijke structuurplannen en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het opmaken van een ruimtelijk structuurplan is ook voor de gemeenten een decretale opdracht.

Zoals in het hoofdstuk rond instrumentarium weergegeven, is deze voorwaarde in grote mate vervuld; vandaag beschikken 256 van de 308 Vlaamse gemeenten over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS), procentueel is dat 83% (bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010) .

Een grote meerderheid van de gemeenten beschikt dus over een eigen beleidskader voor het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het is daarnaast relevant om na te gaan wat het profiel is van de gemeenten die nog niet over een goedgekeurd GRS beschikken. We bekijken dit aan de hand van de schaalgrootte van gemeenten in termen van hun aantal inwoners (Tabel 40).

Bij de 18% van de gemeenten die nog geen ruimtelijk structuurplan hebben blijken de kleinste gemeenten (< 10.000 inwoners) oververtegenwoordigd te zijn. Terwijl zij een aandeel van 30% hebben op het totaal van 308 gemeenten, maken ze bijna de helft (48%) uit van het aantal gemeenten zonder GRS. Nog eens 29% van de gemeenten zonder structuurplan zijn gemeenten met een inwonersaantal tussen 10.000 en 15.000. Als zodanig is deze categorie niet significant oververtegenwoordigd ten aanzien van hun aandeel in het geheel van gemeenten (27% op 308 gemeenten). Maar beide categorieën samen beschouwd, is de vaststelling dat gemeenten tot 15.000 inwoners 77% uitmaken van de groep van gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan, terwijl hun aandeel binnen het geheel van 308 gemeenten 57% bedraagt. Het ontbreken van een GRS is dus vooral een realiteit bij de kleinste gemeenten. De grotere gemeenten zijn ondervertegenwoordigd: gemeenten met een inwonersaantal tussen 15.000 en 30.000 maken 13% uit van de groep zonder GRS, terwijl hun aandeel in het totaal aantal gemeenten meer dan het dubbele bedraagt. De grootste gemeenten met meer dan 30.000 inwoners geldt maken 14% uit van de Vlaamse gemeenten, terwijl slechts 10% van de gemeenten uit de groep zonder GRS tot deze groottecategorie behoort.

Tabel 40: Gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan opgesplitst naar groottecategorie (inwoners)

Groottecategorie (aantal inwoners)	Aandeel (n= 308)	Aandeel in de groep van gemeenten zonder GRS (n =52)
< 10.000	30%	48%
10.000 - 15.000	27%	29%
15.000 - 30.000	30%	13%
> 30.000	14%	10%

Bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010

Wanneer we elke groottecategorie van gemeenten apart beschouwen en kijken naar het aandeel van gemeenten uit die categorie die nog niet over een ruimtelijk structuurplan beschikken, komt eenzelfde beeld naar voor (Tabel 41). Bij de kleinste categorie, gemeenten tot 10.000 inwoners, heeft 27% nog geen GRS. Voor de gemeenten met 10.000 tot 15.000 inwoners bedraagt dit aandeel 18%. Bij de categorieën van de grotere gemeenten is het aandeel van gemeenten zonder GRS een stuk lager: respectievelijk 8% in de categorie van gemeenten met 15.000 - 30.000 inwoners en 12% in de categorie van de grootste gemeenten (meer dan 30.000 inwoners).

Tabel 41: Aandeel van gemeenten zonder ruimtelijk structuurplan binnen hun groottecategorie (inwoners)

Groottecategorie (aantal inwoners)	Aantal gemeenten	Aandeel zonder GRS
< 10.000	91	27%
10.000 - 15.000	84	18%
15.000 - 30.000	91	8%
> 30.000	42	12%

Bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010

Wat gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) betreft, staat de teller op ca. 870, ofwel gemiddeld 3,4 per gemeente met een ruimtelijk structuurplan.

Zoals hoger vermeld was het binnen de tijdspanne van dit onderzoek niet mogelijk om een inhoudsanalyse van deze lokale plannen uit te voeren om inhoudelijke doorwerkingen op vlak van beleidsdoelstellingen en ruimtelijke principes.

Uit de bevestigingen van bevoorrechte getuigen en de literatuuranalyse kwamen volgende voorname vaststellingen naar voor.

Om op lokaal vlak een ruimtelijk beleid te kunnen voeren is een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een basisvereiste. Vanuit het focusgesprek werd gesteld dat door deze planningsconditie er minder beleidsruimte is ontstaan op lokaal vlak dan voorheen. Dit werd echter als een niet per definitie negatief effect gekwalificeerd; een ruimtelijk structuurplan biedt een kader waardoor er meer consistentie in beleidsbeslissingen mogelijk wordt en waardoor het risico op ad hoc beslissingen met tegenstrijdige of onsamenvangende ruimtelijke implicaties afneemt. Ook in de literatuur wordt gewezen op de beperkte beleidsruimte voor gemeenten (Renard, 2009).

Als een uitgesproken positief effect van de planverplichting werd door de lokale beleidsverantwoordelijken in het focusgesprek zelf aangegeven dat gemeenten werden gedwongen tot een ruimtelijk denken op de lange termijn. Deze stelling wordt ook bevestigd vanuit de literatuuranalyse (Buijs, 2005; Van den Broeck, 2006). Daarmee is niet gezegd dat ruimtelijk denken op lange termijn voorheen totaal niet gebeurde op het lokale beleidsniveau, maar het ruimtelijk planproces bood daartoe wel een impuls en binnen een kader - het RSV - dat gemeenschappelijk was voor alle gemeenten.

In tegenstelling tot de provincies die gewacht hebben met hun PRSP op het RSV, hebben gemeenten in de planningscascade niet gewacht op de voltooiing van de provinciale structuurplannen om hun lokaal planningsproces op te starten en/of af te ronden. Dat was immers ook niet de bedoeling conform het subsidiariteitsbeginsel (Omzendbrief RO 97/02). Gemeenten hoefden voor het uitwerken van hun visie niet te wachten op initiatieven van de hogere overheden. Ze hebben dat ook niet gedaan. Inhoudelijk werd opmaak van het gemeentelijk structuurplan echter bemoeilijkt doordat men diende af te stemmen met provinciale en gewestelijke plannen in opmaak (Buijs, 2005).

Net als voor de provincies geldt voor de meeste gemeenten dat ruimtelijke structuurplanning een nieuw gegeven was, al vervulden ook een aantal gemeenten een pioniersrol. Hierboven werd al gesteld dat algemeen wordt erkend dat dit nieuwsoortig planproces op zich een meerwaarde heeft gehad doordat men op het lokale beleidsniveau de oefening heeft gemaakt om na te denken over de gewenste ruimtelijke structuur op lokaal niveau en de interventies van de lokale overheid in functie daarvan met een middellange termijn horizon van (in principe) 5 jaar.

In contrast met de beoordeling van de meerwaarde van het lokaal planproces als proces, staat de appreciatie van het resultaat of product van dat planproces. Onder de respondenten van de diverse beleidsniveaus en beleidsexperten blijkt een ruime consensus te bestaan dat het resultaat van het lokale structuurplanningsproces - het gemeentelijke ruimtelijk structuurplan (GRS) - al te vaak heeft geresulteerd in een (te) sterk 'opgeladen' plan, ongeacht de grootte van de gemeente. Daarmee wordt gewezen op een spanningsveld met betrekking tot de rol en het profiel van een GRS. Vanuit de decreetgever werd een strategisch kader op lokaal niveau beoogd. In de praktijk is het GRS vaak uitgemond in een inventaris van gedetailleerde ruimtelijke bepalingen en gewenste invullingen waardoor het strategisch karakter van het GRS wordt weggedrukt of zelf uitgevlakt.

Deze bevindingen worden ook gestaafd in de literatuur. Gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen worden als zwaarlijvig en te weinig doelgericht bestempeld, vanuit een reflex om te veel alles te willen weten en te vatten in een plan (Vermeersch, 2008). Dit belemmert hun potentieel als werkinstrument. Ondanks hun volume is de inschatting ook dat deze plannen vaak weinigzeggend zijn, en in de eerste plaats voldoen aan vormvereisten (Leinfelder, 2009). Vaak spreekt er uit de plandocumenten geen aandacht voor lokale ruimtelijke potenties (Vermeersch, 2008).

Met betrekking tot de toepassing van het ruimtelijk beleid in de praktijk werd door verschillende respondenten gewezen op de grote moeilijkheid die intersectorale afwegingen met zich mee brengen. Deze moeilijke afwegingen krijgen het meest concreet gestalte op het lokale beleidsniveau waardoor deze afwegingen politiek vaak zeer gevoelig liggen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid op het terrein is het meest tastbaar op het lokale beleidsniveau. Tegengestelde belangen, bv. bij de besluitvorming over de locatie van een lokaal bedrijventerrein, krijgen en/of hanteren een stem die allicht het sterkst weerklinkt in een lokale beleidsarena. Feit is dat op lokaal vlak de overheid het dichtst oog in oog staat met de al dan niet georganiseerde kiezer.

4.3 Verklarende factoren

Uit zowel verschillende gesprekken (interviews en focusgroepen) als uit de documentanalyse kon het onderzoeksteam een aantal verklarende factoren destilleren die de bovenstaande vaststellingen mee helpen duiden en verklaren.

De omzendbrief RO 97/02 die ingaat op het gemeentelijk structuurplanningsproces somt kenmerken van het structuurplanningsproces op:

- het creëren van een maatschappelijk draagvlak in de gemeente (en daarbuiten) om de voorstellen te accepteren en erin te investeren door het betrekken van alle maatschappelijke groepen en geledingen bij het ruimtelijk beleid;
- het tegelijkertijd structureel en strategisch werken; dit houdt naast het streven naar een langetermijnvisie ook het realiseren van projecten en acties op korte termijn in;
- het flexibel plannen met plaats voor onzekerheden en onvolledigheden;
- het nemen van eigen verantwoordelijkheid over wat zelf kan worden gedaan op gemeentelijk niveau en hierover uitspraken doen;
- het inspelen op de veranderende realiteit en hiervoor de nodige keuzen durven maken;
- het overleggen met de andere bestuursniveaus inzake het ruimtelijk beleid van die andere bestuursniveaus;
- de gerichtheid op realisatie.

Het is duidelijk dat voor zowel provincies als gemeenten structuurplanning meestal een nieuw gegeven was en dat de toepassing van deze methodiek, mede gelet op de hierboven beschreven kenmerken, een grote uitdaging betekende. Die uitdaging was het grootst voor de kleinere gemeenten (Gellynck, 1997; Pisman, 2006). Dit impliceerde ook dat structuurplanning een leerproces met zich meebracht.

Waarom zijn heel wat gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen uiteindelijk zulke omvattende documenten geworden? Er ontstond een spanningsveld tussen het opmaken van een visie op de gewenste ruimtelijke structuur en ontwikkelingen versus de reflex om zoveel mogelijk elementen en aspecten te inventariseren en in het plan op te nemen. De inschatting dat de draagwijdte van het plan als kader voor het toekomstige ruimtelijke ordeningsbeleid hoog was, heeft vaak geleid tot het willen ondernemen van een allesomvattende oefening die begon met een zeer uitgebreide omgevingsanalyse. Er werd veel basisinformatie verzameld en neergeschreven in het plan. Daardoor kon het gebeuren dat de grote krachtlijnen van de ruimtelijke visie weggedrukt werden of minder sterk geaccentueerd werden in het plan. Dit verklaart mee het volume van de lokale ruimtelijke plannen maar ook de belangrijke vaststelling dat het strategisch karakter van deze plannen in heel wat gevallen beperkt is gebleven.

Ook externe factoren hebben daarin meegespeeld. Heel wat gemeenten hebben zich tijdens hun planningsproces laten bijstaan door een extern studiebureau of een intercommunale omwille van uiteenlopende redenen: de niet-vertrouwdheid met de methodiek en beoogde kenmerken, procesbegeleiding, onvoldoende interne capaciteit in termen van tijd en middelen,... Studiebureaus die ondersteuning aanboden hebben vaak gewerkt met een standaard sjabloon voor het structuurplan dat in verschillende gemeenten werd overgenomen en toegepast. Dit resulteerde niet noodzakelijk overal in een plan met het decretaal beoogde profiel, namelijk de neerslag van een visie met een voldoende hoog strategisch gehalte. Het heeft ook niet maatwerk in de hand gewerkt, terwijl maatwerk wel een belangrijke vereiste is in ruimtelijke structuurplanning. Uit de bevraging van verschillende factoren werd gewezen dat er vaak veel knip-en-plak werk was binnen een sjabloon wat de afstemming op de lokale situatie niet bevordert heeft. Op lokaal niveau werd dergelijk sjabloon vaak geïnterpreteerd als 'opgelegd' vanuit Brussel waardoor men het hanteerde in de redenering dat men anders geen goedkeuring voor het GRS zou bekomen.

De ervaringen zijn ook verdeeld in welke mate de gemeente daarbij zelf de bakens heeft uitgezet dan wel dat het studiebureau of de intercommunale het voortouw nam in het planproces en in de redactie van het plan. De ruime inzet van studiebureaus in planprocessen is niet steeds neutraal geweest ten aanzien van het eigenaarschap van lokale beleidsverantwoordelijken ten aanzien van het structuurplan.

De vraag naar externe begeleiding werd vaak ingegeven door een beperkte capaciteit bij de gemeenten zelf. Bij de vaststellingen bleek dat de kleinste gemeenten oververtegenwoordigd zijn in de groep van gemeenten die nog geen ruimtelijke structuurplan hebben. Dit wijst op een bredere problematiek bij deze kleinste gemeenten in termen van capaciteit.

Eenzelfde beeld keert immers terug wanneer we de vijf voorwaarden beschouwen waaraan gemeenten moeten voldoen om zelfstandig stedenbouwkundige vergunningen te kunnen afleveren, zoals bepaald in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Naast het opmaken van een gemeentelijk structuurplan dient de gemeente daartoe ook een gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar in dienst te nemen, een plannenregister op te maken, een vergunningenregister aan te leggen en een inventaris van onbebouwde percelen op te stellen.

De stand van zaken in termen van het aantal gemeenten dat aan één of meerdere van deze voorwaarden heeft voldaan wordt weergegeven in Tabel 42 (gebaseerd op stand van zaken op 02/07/2010, www.ruimtelijkeordening.be). De score '5+' verwijst naar gemeenten die voldoen aan de vijf voorwaarden én formeel ontvoegd zijn. Uit deze gegevens blijkt dat de kleinste gemeenten (< 10.000 inwoners) ook oververtegenwoordigd zijn in die groep van gemeenten die cumulatief ten aanzien van deze voorwaarden het minst ver staan (0, 1 of 2 voorwaarden vervuld). Dit wijst op een ruimer capaciteitsprobleem bij deze gemeenten dat niet enkel gevolgen heeft voor de opmaak van een ruimtelijk structuurplan.

Tabel 42: Aantal gemeenten naar groottecategorie en cumulatief aantal vervulde voorwaarden voor een zelfstandig vergunningenbeleid

Score	< 10.0000	10.000- 15.000	15.000 - 30.000	> 30.000	Totaal
0	4	1	0	0	5
1	11	7	2	1	21
2	21	12	8	2	43
3	15	20	21	10	66
4	15	14	24	8	61
5	8	13	15	5	41
5+	17	17	21	16	71
Totaal	91	84	91	42	308

Bron: www.ruimtelijkeordening.be, stand van zaken op 2/7/2010

Personeel is bij uitstek een dimensie van capaciteit. Wanneer men specifiek de voorwaarde van de stedenbouwkundige ambtenaar neemt, blijkt dat 45 gemeenten vandaag (dd 02/07/2010) er geen te hebben. Daarvan zijn er 26 gemeenten ofwel 58% met minder dan 10.000 inwoners.

Deze cijfers duiden op een structureel capaciteitsprobleem in de kleinste gemeenten. Er dient daarbij opgemerkt dat beroep doen op externe ondersteuning voor deze gemeenten vaak ook geen evidentie is; het capaciteitsdeficit vertaalt zich immers ook financieel naar de beschikbare middelen. Nochtans werd door de Vlaamse regering voorzien in subsidies voor de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (en ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg) (BVR 20/10/2000 en latere wijzigingen). Voor de kleinste gemeenten (< 10.000 inwoners) bedraagt deze 30.000 euro. Daarbij werden correcties (naar onder of naar boven) voorzien naargelang de oppervlakte en het al dan niet behoren tot stedelijk, regionaalstedelijk of grootstedelijk gebied. In 2003 werd een minimum van 24.000 euro gegarandeerd voor de kleinste gemeenten.

Het capaciteitsprobleem bij de kleinste gemeenten is overigens niet beperkt tot het domein van ruimtelijke ordening. De problematiek speelt over beleidsdomeinen heen waarbij de schaalgrootte van de gemeenten vaak niet aangepast is aan de omvang van het takenpakket waarvoor deze gemeenten verantwoordelijkheid moeten of kunnen opnemen. Diverse studies hebben reeds aangetoond dat de problematiek van bestuurskracht zich het sterkst manifesteert binnen deze kleinste gemeenten (De Leemans, 2003).

Capaciteitsopbouw op provinciaal en gemeentelijk vlak werd in het RSV als een randvoorwaarde beschouwd om het RSV via provinciale en gemeentelijke structuurplanning te laten doorwerken naar deze beleidsniveaus. Provincies en gemeenten gaven in de focusgesprekken aan dat in het algemeen deze capaciteitsopbouw in zekere mate er is gekomen, maar dat dit tijd vergde en geen optimaal niveau bereikte in termen van kwantiteit en kwaliteit. Dit sluit aan bij de hoger beschreven factor dat structuurplanning voor de meeste onder deze besturen een nieuw gegeven was waarvoor de provinciale en lokale administratie niet gereed was op het moment dat het RSV werd goedgekeurd. Verschillende respondenten gaven aan dat deze capaciteit nog steeds problematisch is in veel besturen, meer bepaald in de kleinste gemeenten. Deze bevindingen uit het kwalitatief deel van het onderzoek sluiten dus aan bij de hoger geduide cijfers.

De capaciteitsproblematiek vertoont nog andere aspecten, zoals werd aangegeven vanuit de focusgroep met lokale besturen. De capaciteit die werd opgebouwd, wordt in veel gemeenten

slechts beperkt voor planning ingezet en is vooral gericht op uitvoering, zoals het behandelen van stedenbouwkundige vergunningsdossiers.

Gemeenten signaleren ook een hoog verloop op de functie van gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Terwijl dergelijke functie nog al wat verantwoordelijkheid met zich meebrengt, zijn gemeenten vaak beperkt in hun mogelijkheden om de arbeidsvoorwaarden voor deze functie te creëren die voldoende aantrekkelijk zijn en in verhouding tot deze verantwoordelijkheden staan. Dit geldt zeker voor kleinere gemeenten en ondanks de mogelijkheid tot intergemeentelijke samenwerking op dit vlak; het tekort aan aanbod aan personeel beslagen in ruimtelijke planning zorg voor concurrentie waarbij kleine gemeenten een competitief nadeel hebben ten aanzien van grotere gemeenten, studiebureaus en intercommunes.

De moeilijke match tussen vraag en aanbod op deze functie heeft nog een andere verklaring die werd gedeeld onder de lokale besturen. Uit hun praktijkervaring is gebleken dat de opleidingscurricula ruimtelijke planning onvoldoende zijn afgestemd op de jobvereisten in deze context.

De lokale besturen wezen ook op een gevarieerd gebruik van de gemeentelijke structuurplannen door de hogere beleidsniveaus. Bij de goedkeuring van het plan werd het informatief en/of richtinggevend gedeelte wel eens letterlijk geïnterpreteerd terwijl dit niet de bedoeling is. Wederzijds wantrouwen tussen bestuurslagen lijkt hier zowel als drijfveer en als (versterkt) effect gespeeld te hebben. Lokale besturen gaven ook aan dat de lezing van het gemeentelijk structuurplan door de provincie en deze door het gewest ook niet steeds overeen kwam.

Anderzijds spelen ook politieke factoren. Het spel van meerderheid vs. oppositie brengt soms eigenaardige beslissingen mee binnen het ruimtelijk beleid. Ook andere politieke verhoudingen op verschillende bestuursniveaus kunnen de voortgang van beleidsvorming en -uitvoering beïnvloeden.

Het gebrek aan gekwalificeerd personeel, een gebrek aan vertrouwen, geen communicatiestrategie en tijdsdruk maakten dat het RSV een top-down proces werd waarbij lokale besturen het gevoel hebben dat ze het plan moeten ondergaan (Albrechts, 2001). Anderzijds wezen verschillende respondenten ook op het belang van lokale factoren: de interesse bij lokale beleidsmakers voor ruimtelijke ordening, en het feit dat de aandacht soms eerder uitgaat naar het realiseren van woonzones en bedrijventerreinen omwille van de koppeling met de gemeentefinanciën en fiscaliteit.

4.4 Conclusie

Voor het provinciale en lokale beleidsniveau was ruimtelijke structuurplanning doorgaans een nieuwe rol waarin ze zich hebben moeten inwerken, zowel cognitief (visievorming) als qua capaciteit. Provincies hebben gaandeweg deze taak opgenomen, al blijkt de beleidsruimte beperkt. Bij gemeenten speelt het capaciteitsvraagstuk sterk door, in het bijzonder bij de kleinere gemeenten. Deze elementen hebben, samen met een hang naar juridische zekerheid in een context van wantrouwen tussen bestuurslagen, gevolgen gehad voor het proces en het inhoudelijk profiel van de structuurplannen en hun eigenaarschap. Het accent in energiebesteding blijkt vaak ook op planning te liggen en veel minder op de fysieke realisaties.

4.5 Beleidssuggesties

Vanuit de zonet beschreven vaststellingen en verklaringsgronden formuleren we een aantal beleidssuggesties.

Een eerste aspect betreft het principe van subsidiariteit. De relevantie van een tussenliggend niveau (tussen gewestelijk en gemeentelijk beleidsniveau) in het kader van ruimtelijke structuurplanning werd niet in vraag gesteld.. Anderzijds werd door verschillende respondenten aangegeven dat de provincies in plaats van een focus op hun grondgebied, zoals nu het geval is, een nog sterkere focus op streekniveau zouden moeten hanteren. In het onderzoek kwamen verschillende pistes - van stroomlijning tot meer grondige rolherzieningen naar boven, zonder dat deze echter voldoende verkend konden worden binnen het bestek van deze opdracht, om gerichte keuzes aan te kunnen bevelen. De vraag 'Wat moet waar gebeuren?' werd hardop gesteld tijdens de gesprekken met bevoorrechte getuigen, maar kreeg geen kant en klare antwoorden.

De aanbeveling is daarom deze pistes verder te verkennen met het oog op een optimale afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus. Een kritische toets van de bestaande rolverdeling is ook zinvol om dubbel werk te vermijden. Met dit laatste bedoelen we het vermijden van knip- en plakwerk in lokale plannen, het nodeloos herbespreken van opties op meerdere niveaus (apart) en het vermijden van dubbele dataverzameling via de ontsluiting van centraal beschikbare informatie waar mogelijk.

Terwijl de structuurplanning oorspronkelijk een sterk hiërarchisch profiel heeft mee gekregen, is het aan te bevelen om in de toekomst nog meer aandacht te hebben voor opportuniteiten die bottom-up initiatieven ruimte geven. Concreet kan het werken met strategische projecten ruimte bieden aan dergelijke impulsen en ideeën van onderuit. De Vlaamse codex ruimtelijke ordening laat vandaag toe dat een hoger niveau in de plaats kan treden van een lager niveau. Daarnaast dient men ook aandacht te hebben hoe initiatieven vanuit lagere niveaus kunnen worden opgepikt op een hoger niveau.

Opdat het lokale beleidsniveau ten volle diens rol in het ruimtelijke ordeningsbeleid kan opnemen, is een versterking van de lokale beleidscapaciteit een noodzaak. Dit geldt zowel voor de planning als uitvoering. Er blijkt voornamelijk een capaciteitsprobleem te bestaan bij de kleinste gemeenten.

Om de planningscapaciteit te versterken zijn verschillende hefbomen denkbaar. Een mogelijke piste is structureel ingrijpen in de personeelscapaciteit in gemeenten door deze te verhogen.

Een andere piste heeft betrekking op het verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod voor de functie van gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Hiertoe dient de opleiding te worden herbekeken in het licht van de noden die de invulling van deze functie meebrengt. Ook de voorwaarden dienen in verhouding te staan tot de verantwoordelijkheden.

Een derde piste kan vanuit het ruimtelijke ordeningsbeleid zelf worden aangestuurd: het differentiëren van de planverplichting naargelang de schaalgrootte van de gemeente. Men dient na te denken over de noodzaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan - zoals we dat vandaag kennen - voor elke gemeente.

Het is aan te bevelen om de problematiek van de capaciteit in kleinere gemeenten nader te onderzoeken om zo doeltreffend mogelijk oplossingen uit te werken. Uiteraard kan men daarbij op meerdere sporen tegelijk inzetten.

Een interbestuurlijk forum voor RO aangelegenheden kan een meerwaarde betekenen voor afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus op het gebied van het beleid rond ruimtelijke ordening. Dergelijke fora bestaan al binnen bepaalde beleidsniveaus, bv. de B-commissie ruimtelijke

OV 4 - Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen?

ordening binnen de VVP en een overlegforum van lokale beleidsmakers binnen de schoot van de VVSG. De Atria vormen al een forum voor interbestuurlijk overleg over aangelegenheden rond ruimtelijke ordening (thans voornamelijk op het vlak van vergunningen), waaraan aangehaakt kan worden. Op dergelijk forum kunnen zowel principes als afspraken omtrent informatie, communicatie worden gemaakt, alsook de aanpak van complexe dossiers waar verschillende beleidsniveaus een taakstelling hebben worden gepland. Dergelijk forum kan ook als een informele reflectiekamer fungeren over de haalbaarheid, efficiëntie en effectiviteit van taakverdelingen, de toepassing van het subsidiariteitsprincipe, noden voor wederzijdse afstemming, de werking van instrumenten in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid, e.d.

Onderzoeksvraag 5

Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke ordeningsbeleid geoptimaliseerd worden?

5.1 Scoping

De vijfde onderzoeksvraag handelt over de uitdaging om het maatschappelijke draagvlak voor ruimtelijke ordening te verbeteren. Deze vraag houdt verband met de vorige onderzoeksvragen: de uitdaging om draagvlak op te bouwen/te behouden hangt immers samen met het al dan niet realiseren van de beoogde trendbreuken, de appreciatie ten aanzien van de inzet van het voorziene instrumentarium, de mate van doorwerking naar de sectoren, en het samenspel van verschillende beleidsniveaus. De antwoorden op de vier vorige onderzoeksvragen zijn met andere woorden deels verklarend voor de draagvlakevolutie, maar ook omgekeerd: een gebrek aan of sterk draagvlak kan helpen verklaren waarom bijvoorbeeld instrumenten of bepaalde doelstellingen wel of niet ingezet worden of bereikt zijn. De draagvlakproblematiek brengt echter ook achterliggende vraagstukken met zich mee: wat is de maatschappelijke verwachting ten aanzien van ruimtelijke ordening? Draagvlak voor een bepaald ruimtelijk ordeningsbeleid is met andere woorden verbonden aan wat de probleemperceptie van actoren op het terrein is.

Om dergelijke brede vraag onderzoekbaar te maken in de context van deze opdracht en binnen de beschikbare middelen en tijd, zijn we vertrokken vanuit de beleidswetenschappelijke literatuur op het gebied van participatief en geïnformeerd beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999; Van Damme & Brans, 2009). Daarbij kunnen zowel procesmatige resultaten als inhoudelijke resultaatsgebieden van interactief beleid omschreven en onderscheiden worden. Draagvlak of steun voor een bepaald beleid is een ander resultaatsgebied, dat als het ware op de wip zit tussen ‘proces’ en ‘product’ en is een soort ‘metaresultaat’. Draagvlak is in vele gevallen een cruciale component voor effectief beleid.

Draagvlak is voor ons een meerdimensionaal concept en relateert aan kennis, houding en gedrag ten aanzien van een bepaald beleidsthema of -sector, in dit geval ruimtelijke ordening in het algemeen en het RSV in het bijzonder. We parafraseren Develtere (2003): draagvlak is de, al dan niet door kennis gedragen, houding en gedrag ten aanzien van ruimtelijke ordening en het RSV.¹¹

Draagvlak is voor alle beleidsdomeinen belangrijk, maar in het bijzonder in domeinen zoals ruimtelijke ordening waar het welslagen van de beleidsdoelstellingen sterk afhankelijk is van de medewerking van anderen (andere besturen, bestuurslagen, private actoren, enz.). Ruimtelijke ordening wordt daarbij bij uitstek geconfronteerd met de zogenaamde coördinatieparadox: de wil van sectoren en organisaties om andere sectoren en organisaties te coördineren is steeds groter dan de wil van sectoren en organisaties om zelf gecoördineerd te worden (Beuselinck, 2008). Bijgevolg heeft ruimtelijke ordening draagvlak nodig bij een brede waaier aan actoren om te kunnen slagen.

We interpreteren draagvlak hier op een instrumentele manier, namelijk draagvlak met het oog op het realiseren van een ruimtelijke beleidsagenda. We zijn dan ook nagegaan in dit deel van ons

¹¹ Voortgezette parafrasering: kennis = in welke mate hebben actoren kennis van ruimtelijke ordening en het RSV? Houding: wat vinden actoren van ruimtelijke ordening en hier in concreto over het RSV? Gedrag: welke actie wordt er door actoren ondernomen met betrekking tot ruimtelijke ordening en het RSV?

onderzoek in welke mate van dergelijk draagvlak op het terrein sprake is, hoe die mate van draagvlak verklaarbaar is, en hoe het draagvlak versterkt kan worden. We doen dus geen normatieve uitspraken over de wenselijkheid van draagvlak en participatie als een beleidsdoel op zich (Pröpper & Steenbeek, 1999).

Concreet hebben we vervolgens geopteerd voor het gebruiken van twee hoofdingangen, namelijk groepen en tijd.

5.1.1 Draagvlak bij groepen

De eerste ingang is het uiteenleggen van draagvlak in een aantal 'groepen' (Hjern & Hull, 1982). Via het onderscheiden van 'groepen' kunnen we immers meer nuance aanbrengen in de analyse. De groepen kunnen ook beschouwd worden als 'types' actoren. We overlopen nu deze groepen.

Vooreerst is er het onderscheid tussen politiek en ambtelijk draagvlak: in de literatuur rond politiek-ambtelijke verhoudingen is een kernthema de vaak verschillende manier waarop beide 'groepen' naar beleid kijken (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981). Binnen dat politieke draagvlak is er ook de verdere verfijning naar het onderscheid tussen politieke partijen ten aanzien van de ruimtelijke ordening. We hebben voor dit politieke element o.m. een aantal mensen geïnterviewd die vanuit kabinetservaring met ruimtelijke ordening te maken hebben gehad. Het ambtelijke element is ingebracht door onder meer focusgroepen met provinciale en lokale ambtenaren (de lokale focusgroep omvatte ook politici) en interviews met mensen uit een aantal Vlaamse sectorale administraties.

Verder is het onderscheid van draagvlak bij individuele burgers en bedrijven en allerlei middenveld- en belangenorganisaties te maken (Van Damme & Brans, 2008): houding en gedrag van de 'georganiseerde burger' (dus middenveldorganisaties allerlei) is niet noodzakelijk dezelfde als de optelsom van de houdingen en gedragingen van de 'niet-georganiseerde burger' (dus individuele burgers of bedrijven). Helaas kunnen we niet afdalen op het atomaire niveau van individuele burgers of bedrijven, dus we zullen noodgedwongen de input die vanuit een aantal middenveld- en belangenorganisaties is gekomen, gebruiken als 'proxy' (= benaderende waarde).

Ook het sectorale onderscheid is relevant in deze (zie ook OV 3): mobiliteit, wonen, milieu, economie, enz. In de ene sector kan een groot draagvlak bestaan, in een andere sector daarentegen kan sprake zijn van een beperkt tot afwezig draagvlak. We beperken ons tot de sectoren die we in OV 3 hebben geselecteerd (dit zijn met name 'grondgebonden' sectoren). Het sectoronderscheid heeft als toekomstgericht element de vraag hoe sectoren beter met elkaar kunnen samenwerken in het kader van het ruimtelijk beleid. Zoals in het methodologisch hoofdstuk gesteld, hebben we hier geen exhaustieve representatieve analyse uitgevoerd, maar wel een benaderende aanpak door het interviewen van bevoorrechte getuigen uit sectoren, via een aantal sectorale focusgroepen en via literatuurstudie.

Tot slot is er een interbestuurlijke groepering mogelijk en wenselijk (Wright, 1987): draagvlak valt, naar analogie met OV 4, te onderscheiden op het Vlaamse, op het provinciale, en op het lokale niveau.

5.1.2 Draagvlak in de tijd

De tweede ingang is het tijdsperspectief (Pröpper & Steenbeek, 1999): wat was de draagvlaksituatie ten tijde van de totstandkoming en goedkeuring van het RSV, wat is de draagvlakevolutie tijdens de uitvoering, en welk draagvlak bestaat er voor een nieuw ruimtelijk beleid? Dit zijn drie ‘periodes’, waardoor een evolutie van het draagvlak te onderscheiden is. De suggestie om rekening te houden met het temporele element werd ook door de klankbordgroep voorgesteld. We hebben, in de mate van het mogelijke, in onze analyse van de verzamelde data onderscheid gemaakt tussen deze periodes. We hebben de vraag dus niet alleen geïnterpreteerd als vooruitkijkend, maar ook retrospectief met het oog op leren voor de toekomst.

5.1.3 Overige elementen van afbakening

Vanuit onze evaluatiebenadering is het cruciale criterium hier het draagvlakcreërend vermogen van het beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening. Zoals gezegd hebben we dus geopteerd om een aantal benaderende uitspraken te verkrijgen via interviews, focusgroepen, een expertenpanel, gecombineerd met schriftelijke bronnen. De antwoorden zijn met andere woorden opnieuw constructies op basis van mondelinge en schriftelijke bronnen, waarvan wij overtuigd zijn dat ze in belangrijke mate op hoofdlijnen de draagvlakproblematiek schetsen, maar waarvan we niet pretenderen dat ze absoluut waar of volledig zijn - zoals gezegd vraagt dat een kwantitatief (of zeer uitgebreid, apart kwalitatief) onderzoek dat wel volledige representativiteit nastreeft. Het gaat hier met andere woorden vooral over een analyse op basis van inschattingen van de kennis, houdingen en gedragingen van actoren ten aanzien van/in het ruimtelijke beleid, zonder dat in zeer concrete praktijken (zoals individuele projecten) te kunnen vatten. Het feit dat onze respondenten meestal professioneel met ruimtelijke ordening bezig zijn en op die manier bijna per definitie geïnteresseerd zijn in de thematiek, maakt dat we hier ook enig voorbehoud maken, in de zin dat er een mogelijke positieve ‘bias’ in de resultaten zit, in termen van eerder positieve dan negatieve uitspraken aangaande het draagvlak voor RSV en een bepaalde ruimtelijke ordening. Zoals gezegd is er geen systematische, representatieve ondervraging of brede survey binnen het kader van dit onderzoek kunnen gebeuren.

Dit hoofdstuk moet dus met deze beperkingen in het achterhoofd gelezen worden. Op basis van de evaluatie worden beleidssuggesties geformuleerd om het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke ordeningsbeleid te optimaliseren. Deze aanbevelingen/beleidsuggesties vragen daarom ook zeker verdere bespreking en aftoetsing met het werkveld.

5.2 Vaststellingen

5.2.1 Draagvlak ten tijde van de opmaak & goedkeuring van het RSV

Het draagvlak ten tijde van de opmaak en goedkeuring van het RSV bespreken we hier slechts beknopt, aangezien dit al uitgebreid in literatuur beschreven staat en er weinig nieuwe elementen aan te dragen zijn (zie bv. Albrechts, 1999; Van den Broeck, Kuhk & Verachtert, 2010).

Alle interviews en focusgroepen bevestigen het beeld dat het draagvlak om een RSV te ontwikkelen als relatief breed kan worden bestempeld: er heerste bij tal van actoren in het begin van de jaren 1990 een gevoel dat het ruimtelijk zo niet verder kon en dat een ruimtelijk structuurplan daar een antwoord op kon helpen bieden - er was met andere woorden een zekere ‘sense of urgency’ aanwezig: *“Het RSV leidde tot een maatschappelijk debat over de wenselijkheid van allerlei initiatieven met een ruimtelijke impact...Mondjesmaat groeide bij burger en politicus het besef dat*

ruimtelijke kwaliteit in Vlaanderen een schaars goed is dat niet stilzwijgend kan worden opgeofferd aan het zoveelste ambitieuze nieuwe project” (Leinfelder et al., 2009).

Tegelijkertijd zijn er duidelijk verschillende interpretaties bij de ondervraagden over de redenen waarom bepaalde actoren of groepen het uiteindelijke RSV steunden. Zo blijkt dat sommigen het RSV vooral hebben gesteund omwille van de ruimtebalans of ruimteboekhouding. Alle actoren met kennis over deze periode stelden dat het RSV zonder de ruimtebalans ook nooit zou zijn goedgekeurd. Het ‘verdelen’ van de koek in termen van oppervlakte in hectaren werd politiek noodzakelijk geacht om een aantal sectoren, zoals de landbouw en economie, over de streep te trekken (zie ook o.a. Van den Broeck, 2005; Vermeersch, 1999). Dergelijke verdeling bood hen niet alleen ‘oppervlakte’-zekerheid, maar ook het perspectief om hun eigen invloedssfeer af te lijnen, al botste dat idee volgens sommigen diametraal met een aantal RSV-ambities zoals verweving (zie ook OV 2). Vanuit een aantal sectoren werd het RSV dus gezien als een middel om een aantal verzuchtingen of eigen agenda’s te realiseren (zie ook OV 3). Het draagvlak bij een aantal spelers voor het RSV is in de ogen van sommige actoren dan ook te verengen tot het draagvlak voor de ruimtebalans. Anderen vertalen het positief, namelijk dat de ruimtebalans het RSV heeft helpen verankeren en draagvlak doen krijgen bij een aantal sectorale actoren, omdat ze er mee aan de slag moesten gaan om hun belang te realiseren.

De actoren die de opmaak en goedkeuring van dichtbij hebben meegemaakt, geven ook aan dat het partijpolitieke draagvlak niet volledig was. Het partijpolitieke draagvlak bij de goedkeuring van het RSV was beperkt tot de toenmalige coalitie: het decreet houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd immers aangenomen op 19 november 1997 door een kleine meerderheid. Van de 116 leden van het Vlaams Parlement die aan de stemming deelnamen, stemde 59 leden voor (= 50,86 % van de stemmende leden), onthielden 35 leden zich, en stemden 22 leden tegen (Parlementaire handelingen, 19/11/1997). Concreet stemde dus de toenmalige CVP-SP-coalitie voor, Agalev en Vlaams Blok tegen, en onthielden de Volksunie en de VLD zich. Deze tegenstemmen of onthoudingen zijn niet te beschouwen als een volledige verwerping van de inhoud van het RSV, maar tonen wel aan dat er geen ruime partijpolitieke consensus over het RSV bestond en er minstens belangrijke bezwaren waren bij een aantal partijen ten aanzien van (bepaalde onderdelen van) het goedgekeurd document. Een andere kanttekening die sommigen maakten, is dat een belangrijk aantal parlementsleden onvoldoende zou beseft hebben wat ze met het RSV goedkeurden. Enkele anderen stellen echter dat er wel ruime terugkoppeling is geweest met een aantal parlementsleden. Ten slotte is een bijkomende nuancering dat de betrokken politieke partijen zeker niet als monolieten te beschouwen zijn: waar onder druk van partijdiscipline voorgestemd, tegengestemd of onthouden wordt, impliceert dat helemaal niet dat er een breed draagvlak binnen een partij bestaat. Sommige respondenten geeft immers aan dat er binnen elke partij wel voor- en tegenstanders te vinden waren (en zijn).

Het beeld over het draagvlak op het provinciale en gemeentelijke niveau bij de totstandkoming van het RSV is minder scherp. Er wordt door verschillende actoren gewag gemaakt van een eerder positieve houding van de provincies, omdat de rol die ze in het RSV kregen hun positie als intermediair bestuursniveau kon helpen versterken. Het draagvlak bij de gemeenten in deze periode wordt door een aantal actoren omschreven als eerder beperkt, onder meer omdat ze volgens betrokkenen hun vrijheidsgraden niet ingeperkt wilden zien en omdat er vragen werden gesteld bij de capaciteit op het lokale niveau om hun rol, zoals uitgewerkt in het RSV, te kunnen spelen. In parlementaire stukken voorafgaand aan de goedkeuring van het RSV is in elk geval duidelijk de bezorgdheid te lezen voor de mogelijke impact op de lokale besturen, meer bepaald over het gebrek aan capaciteit van met name kleinere gemeenten, om hun nieuwe rol in het ruimtelijk beleid op te nemen (zie o.m. Parlementaire handelingen, 19/11/1997; Verslag Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer, 13/11/1997, zie ook OV 4).

Over het draagvlak bij de betrokken sectorale administraties ontstaat eveneens een gemengd beeld: sommige administraties, zo stellen bevoorrechte getuigen, waren steunend voor het RSV in zijn

geheel, anderen eerder vanuit de ruimtebalans, nog andere worden beschouwd als tegenstanders of als afwezig. Vooral de sectorale administraties waarvan het beleid de open ruimte betrof; bleken 'klaar' en actief betrokken, een aantal andere zoals economie en wonen bleken niet klaar of passief (zie ook Van den Broeck, 2005; Albrechts, 1999).

5.2.2 Draagvlak ten tijde van de uitvoering van het RSV

Op hoofdlijnen zijn alle ondervraagden het erover eens dat in hun ogen het draagvlak voor het RSV tijdens de uitvoeringsperiode bij de meeste spelers gaandeweg is afgekalfd.

Met betrekking tot het politieke draagvlak is de samenstelling van de regering tijdens het grootste deel van de uitvoeringsfase tot op heden van belang. De eerstvolgende Vlaamse regering na de goedkeuring (gestart op 13 juli 1999) werd gevormd door een coalitie tussen VLD, SP, VU-ID en Agalev. In die nieuwe regering zat met andere woorden slechts één partij die het RSV en het bekrachtigingsdecreet had goedgekeurd, alsook twee partijen die zich onthouden hadden, en één partij die tegen had gestemd. De meeste geïnterviewden gaven aan dat dit geen gunstige uitgangspositie was voor de verdere implementatie van het RSV en dat dit ook sporen in de uitvoering heeft nagelaten. De nieuwe bevoegde minister zal uiteindelijk tien jaar de bevoegdheid ruimtelijke ordening uitoefenen en derhalve zijn stempel op de uitvoering van het RSV drukken.

In interbestuurlijke termen kunnen we het draagvlak in deze uitvoeringsperiode op basis van gesprekken met een aantal bevoorrechte getuigen en de provinciale en lokale focusgroepen als afnemend bestempeld. Het draagvlak bij de provincies is in de uitvoeringsfase wel aanwezig, maar lijkt wat afgenomen door een aantal aspecten, zoals de soms onduidelijke taakverdeling tussen Vlaanderen en provincies over wie voor wat RUP's kan/moet opmaken, evenals de als omslachtig en traag gepercipieerde uitvoering (zie OV 4). Het draagvlak bij de gemeenten lijkt in de uitvoeringsperiode, algemeen gesproken, eveneens verzwakt. De verplichting in het decreet op de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 om een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan op te maken heeft er immers wel toe geleid dat deze plannen meestal werden opgemaakt (zie OV 2 en OV 4), maar in tal van gemeenten niet vanuit een positieve en vrijwillige attitude om ruimtelijk te denken, maar vooral als een tijdrovend, kostelijk en verplicht nummer (o.a. Leinfelder, 2009; Vermeersch, 2008). Waar de meeste actoren wel aangeven dat in het algemeen het ruimtelijk denken, mede dankzij het RSV, op lokaal niveau versterkt is (zie ook Buijs, 2005; Van den Broeck, 2006), lijkt het eigenlijke gebruik van RSP's en RUP's op gemeentelijk vlak vaak als lastig en te tijdrovend omschreven te worden door de respondenten. Ook de moeizame procedures om deze te herzien werken in hun ogen dat gevoel in de hand. Het gevoel bij de bevraagde experts is alvast dat de Vlaamse en provinciale overheden ten aanzien van de gemeenten een te rigide houding aan de dag leggen, en tot op een te gedetailleerd niveau willen werken (bv. zelfs het juridisch gaan interpreteren van woorden en zinnen uit het informatieve gedeelte van een gemeentelijk plan). Er heerst met andere woorden een gevoel dat de hogere overheden zich niet beperkten tot de regionale (Vlaanderen) en bovenlokale (provincies) hoofdlijnen, maar zich in de lokale uitvoering ook te sterk roerden. Een specifiek element met betrekking tot het lokale draagvlak is ook het gevoel bij een aantal respondenten dat een lokale consensus door provinciale of Vlaamse ambtenaren soms niet werd/wordt opgepikt, met grote lokale frustraties tot gevolg. Het draagvlak is volgens tal van bevoorrechte getuigen en de focusgroep lokale besturen, vooral bij kleinere gemeenten afgekalfd door de toenemende complexiteit van het ruimtelijk beleid: het blijkt voor hen moeilijk om goede mensen te vinden en te houden en de beschikbare capaciteit gaat naar eigen zeggen vrijwel helemaal op aan vergunningen en ten koste van planning. Deze factoren worden door betrokkenen aangehaald als draagvlakverzwakkend.

Het maatschappelijke draagvlak is ook verzwakt, zo stellen tal van actoren, door het gevoerde ruimtelijke beleid. Er zijn wel draagvlakversterkende aspecten te onderscheiden. Zo wordt door tal van respondenten gewezen op een aantal verdiensten van het gevoerde beleid, zoals een versterkte focus op concentratie met een belangrijke rol voor de steden, het grenzenstellend karakter van het

RSV dat de verdere fragmentering van de ruimte toch in belangrijke mate zou vertraagd tot tegengehouden hebben, het feit dat sommige sectoren met het RSV aan de slag gegaan zijn (zie OV 2 en OV 3). Desalniettemin stellen diezelfde respondenten dat in de *totaalbalans* die versterkende elementen het moeten afleggen tegen onder meer een aantal ruimtelijke beleidsinitiatieven van de afgelopen jaren. Daarbij wordt verwezen naar de versoepelde woonuitbreiding via de atlas van woonuitbreidingsgebieden, de gebrekkige handhaving, de woonuitbreiding via het grond- en pandendecreet, de Vlaamse codex ruimtelijke ordening en het gebruik van de melding (als ersatz voor de bouwvergunning). Dergelijke (mogelijkheden tot) afwijking van het RSV kwamen de geloofwaardigheid bij tal van actoren niet ten goede.

De sectorale draagvlakontwikkeling is opnieuw gevarieerd te noemen. Een aantal actoren wijst op een draagvlakverzwakking door een in hun ogen te trage uitvoering (bijvoorbeeld de afbakening van natuurlijk en agrarische structuur of uitblijven van andere afbakeningen of RUP's), of een gebrek aan realisatie (bijvoorbeeld van bedrijventerreinen). Tegelijkertijd is het idee van het realiseren van de ruimtebalans een blijvende draagvlakmotor in diezelfde sectoren. Het draagvlak is ook gevarieerd, omdat een aantal sectoren in termen van ruimtelijk denken of ruimtelijk beleid nog weinig of geen visie en capaciteit ontwikkeld hadden ten tijde van de opmaak en goedkeuring: dit was volgens alle betrokkenen duidelijk het geval voor de sectoren economie, toerisme & recreatie en wonen. Het gevolg daarvan was volgens betrokkenen dat sectoren die het gevoel hadden in 1997 'de boot gemist te hebben', minstens kritisch stonden ten opzichte van het RSV, ook in de uitvoering (zie OV 3).

Over het draagvlak bij de sectorale administraties is het beeld dus minstens gemengd: sommigen maken gewag van een verzwakking van het draagvlak, anderen geven aan dat er echter ook verbetering van draagvlak is bij sommige sectorale administraties. Zo stellen sommigen dat de infrastructuuradministraties negatiever stonden in de periode vóór de goedkeuring dan in de periode van de uitvoering zelf. Ook de sectorale administratie economie zou volgens sommigen het RSV inmiddels wel opgepikt hebben en positiever benaderen. Het draagvlak van sectorale administraties hangt echter ook samen met welk aspect van het RSV ter sprake komt: bepaalde doelstellingen, instrumenten, enz. Het hangt daarnaast ook samen met de eigen sectorale werking. Met betrekking tot wonen signaleren sommige actoren dat de sector volop met de eigen instrumenten bezig is, maar weinig of geen aandacht besteden aan de band met het ruimtelijke.

5.2.3 Draagvlak vandaag

Zoals in het vorige deel werd beschreven, blijkt het draagvlak bij de meeste actoren tijdens de uitvoeringsperiode afgekald. Het optimisme dat na de goedkeuring van het RSV bestond, is vandaag grotendeels weg: *"Toen in 1997 het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd goedgekeurd, heerste er optimisme in het wereldje van de ruimtelijke planners. Het geloof in planning als instrument voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling was groot. Na twaalf jaar hard werken, heerst er vandaag minder optimisme en is het maatschappelijke draagvlak voor ruimtelijke ordening opnieuw erg smal"* (Coppens, 2009).

Het draagvlak voor het ruimtelijk beleid lijkt echter niet verdwenen. Alle ondervraagde actoren beamen het belang van een strategisch ruimtelijk beleid. Ook geven alle actoren aan dat de analyse van het RSV en de uitgangspunten op hoofdlijnen nog steeds geldig zijn. De boodschap die wij op dat vlak ontwaren is dat er wel een actualisering van de omgevings- en sectoranalyse nodig is, inclusief de invulling van een aantal hiaten (zoals toerisme en recreatie, economie), maar dat het conceptueel kader van het RSV ook nu nog steek houdt. Toch maken we enig voorbehoud, aangezien het niet altijd duidelijk is of de optelsom van de individuele uitspraken hierover gelijk is aan het RSV zoals het in al zijn facetten door de bedenkers was opgevat. De enge focus van sommigen op bijvoorbeeld de ruimtebalans en het ontstaan van een aantal van het RSV afwijkende initiatieven doen vermoeden dat dergelijke steunbetuigingen ook een zekere relativiteit hebben. Sectoren zijn

akkoord met een beleidsplan als de voor hen belangrijkste punten erin staan, maar dit betekent niet noodzakelijk dat ze met het hele plan akkoord zijn.

Het draagvlak met betrekking tot het instrumentarium en meer bepaald de manier waarop daarmee wordt omgegaan, lijkt echter wel een duidelijk aandachtspunt. De meeste actoren geven te kennen dat de instrumenten, met name afbakening en ruimtelijke uitvoeringsplannen, op een te rigide en onvoldoende selectieve wijze worden ingezet (zie ook Albrechts, 2008; Cabus, 2007; Coppens, 2009; Vermeersch, 2008; Van den Broeck, 2005; Dejonghe et al., 2002). Er zijn met andere woorden belangrijke kanttekeningen geplaatst met betrekking tot de modaliteiten en functionaliteit van het instrumentarium. Het idee van afbakenen als contour voor beleid wordt bijvoorbeeld niet zozeer in vraag gesteld, maar wel de harde, juridische vertaling in de vorm van een lijn en de moeilijke aanpasbaarheid nadien.

Ruimer leeft bij een meerderheid van ondervraagde actoren de perceptie dat de in hun ogen gebrekkige realisatie van ruimtelijke plannen problematisch is voor het draagvlak van ruimtelijke ordening en het RSV. Los van het feit of planningsactoren zelf vinden dat hun rol wel of niet beperkt is tot het maken van goedkeuren van plannen, verwachten de meeste actoren ook dat er werk gemaakt wordt van realisatie op het terrein. Dit element komt ook duidelijk in beeld bij OV 2. Het beeld leeft bij actoren dat het RSV wel impact heeft gehad, zoals een beter ruimtelijk besef bij tal van actoren en als een ruimtelijk kader dat minstens deels als uitgangspunt voor ruimtelijke activiteiten wordt gebruikt, maar waarvan de realisatie op het terrein onvoldoende sterk is.

5.3 Matigende factoren

We reiken hier een aantal matigende factoren of verklaringen aan voor de draagvlakevolutie en -situatie, die in belangrijke mate met elkaar verbonden zijn en die minstens deels verklaringsgronden bieden bij een aantal andere onderzoeksvragen.

Een verklaring voor het vastgestelde draagvlak ten tijde van de totstandkoming en goedkeuring van het RSV is in essentie een besef bij tal van actoren dat er belangrijke ruimtelijke uitdagingen waren die via het RSV een antwoord zouden kunnen krijgen. Het RSV werd ook effectief gelinkt aan een aantal sectorale belangen, waarbij de ruimtebalans een belangrijke draagvlakmotor bleek te zijn. Dit laatste element blijft doorwerken in de uitvoeringsperiode. In positieve zin blijkt er ook nu nog steeds draagvlak voor een strategisch ruimtelijk beleid, waarbij alvast de uitgangspunten van het RSV mits actualisering en aanvulling als nog steeds geldend worden beschouwd.

Naast deze matigende factoren die de positieve vaststellingen op het vlak van draagvlak helpen verklaren, zijn er ook een aantal die het gebrek aan of afkalven van draagvlak helpen begrijpen.

Een eerste en volgens verschillende actoren ook meteen de belangrijkste verklaring voor een afnemend draagvlak doorheen de uitvoeringsperiode, is een moeizame uitvoering en het gebrek aan fysieke realisaties op het terrein. Actoren verbinden draagvlak immers vrijwel automatisch aan de perceptie van (mate van) uitvoering. Hier komt ook een spanningsveld in beeld op het vlak van interpretatie van wat uitvoering van ruimtelijk beleid is. Enerzijds interpreteren volgens velen tal van planningsadministraties die uitvoering te zeer in termen van het opleveren van structuurplannen, uitvoeringsplannen, vastleggen van bestemmingen, enz., waarbij de realisatie van bestemmingen of uitvoering van actieprogramma's dan als zaak van andere actoren wordt beschouwd. Een aantal actoren stelt overigens dat sommige sectoren dat ook zo bekijken en wensen. Anderzijds stelt een meerderheid van actoren dat uitvoering in hun ogen gelijk staat aan het verwezenlijken van fysieke resultaten op het terrein. Deze groep stelt dat door het uitblijven van realisaties op het terrein het draagvlak afkalft en ook de uitvoering in enge zin (in termen van plannen opmaken) geen toegevoegde waarde heeft. Er worden dus wel structuurplannen en uitvoeringsplannen e.d. gemaakt, maar volgens velen gaat dit te traag, is dit onvoldoende en moet

er ook een zichtbare impact op de ruimte volgen om draagvlak te behouden of op te bouwen. Een aantal verklaringen die dadelijk volgen, zoals politiek draagvlak, (tijd nodig voor) capaciteitsopbouw, en de administratieve en juridische uitwerking van het RSV, houden hier eveneens mee verband.

Een tweede verklaring voor het draagvlak houdt verband met de rol en houding van politieke actoren. Wat betreft het draagvlak voor het RSV in zijn geheel, stellen we vast dat voor een belangrijk deel van de uitvoeringsperiode de bevoegde regeringen (met uitzondering van de SP, die in de coalities na de goedkeuring ook geen vragende partij meer was voor de bevoegdheid ruimtelijke ordening) en de bevoegde minister niet degenen waren die het RSV hadden goedgekeurd maar wel degenen die minstens een aantal aspecten anders zagen dan ze in het RSV waren geconcipieerd. De politieke verklaring omvat ook de mate waarin de uitvoering van het RSV als een electoraal aantrekkelijk project werd gezien: de meeste betrokkenen geven aan dat het een weinig 'sexy' thema is, en schrijven dit ook toe aan het element dat ruimtelijk beleid vaak 'lastig' is (o.m. wegens het moeilijk verzoenen van uiteenlopende ruimtelijke claims, waarvan de som steeds groter is dan de totaal beschikbare oppervlakte). Dit element wordt versterkt door een periode waarin in het kader van ruimtelijke ordeningsbeleid in de media een negatieve beeldvorming is ontstaan: betrokkenen geven aan dat de manier waarop de afbraak van een aantal illegale weekendverblijven in de media in beeld gekomen is, zowel bij politici als burgers een negatieve associatie met het RSV heeft opgeleverd. Ook het afschaffen van en uitzonderingsmaatregelen voor zonevreemde bouwwerken en het daarna voortdurend bijstellen en wijzigen van de wetgeving daaromtrent zou bij een aantal politici en burgers aanleiding tot kwaad bloed geweest zijn. Het draagvlak is ook verbonden met het soms uitblijven van voldoende consequent handelen van beleidsmakers. Verschillende actoren stellen vast dat de uitvoering soms moeizaam verloopt omdat er te weinig politieke durf is om keuzes te maken of omdat er op het terrein grote politieke conflicten heersen (bv. het uitblijven van een afbakening van een stedelijk gebied omdat de lokale politieke betrokkenen er niet uit geraken). Het is dus duidelijk dat zowel de uitvoering in enge zin (in termen van het maken van een plan) als de uitvoering in brede zin (in termen van realisaties op het terrein) bepalend zijn voor draagvlak, maar dat deze sterk afhankelijk zijn van (het uitblijven van) bepaalde beleidsbeslissingen.

Een derde verklaring voor de draagvlakevolutie is het capaciteitsvraagstuk: alle betrokkenen geven aan dat de noodzakelijke inspanningen om het RSV uit te voeren, bij de totstandkoming en goedkeuring schromelijk onderschat zijn (zie ook Albrechts, 2001). Er is ontegensprekelijk aan capaciteitsopbouw gewerkt - zie bijvoorbeeld de uitbouw van de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke planningsadministraties - maar dergelijke capaciteitsopbouw heeft tijd gevraagd waardoor er aan sommige andere doelstellingen of instrumenten pas na een hele tijd voldoende aandacht besteed kon worden. De initieel voorziene uitvoeringstermijn van het RSV - tien jaar - is door alle betrokkenen bestempeld als onrealistisch, want te kort. Het feit dat het RSV de nood aan capaciteitsopbouw expliciet erkende en vermeldt als randvoorwaarde voor de uitvoering is hierin ook een matigende factor.

Een vierde verklaring voor de draagvlakevolutie is dat het RSV in de uitvoering anders is benaderd dan de geest van het RSV voorzag: waar het RSV door de plangroep als een beleidsplan werd geconcipieerd, is het tijdens de uitvoering verabsoluteerd en steeds meer als een integraal, strikt te interpreteren en uit te voeren document beschouwd (door een aantal mensen geduid als het gebruik van het RSV als een bijbel). Hierin hebben volgens de meeste betrokkenen een aantal elementen meegespeeld. Ten eerste is het RSV in de uitvoering sterk bureaucratisch ingevuld (zie o.a. Vermeersch, 2008, Van den Broeck, 2009), waardoor het een sterk rigide en administratieve vertaling kreeg. Ten tweede is het RSV ook sterk gejuridiseerd: rechtspraak van de Raad van State, die steunde op de jurisprudentie opgebouwd op basis van de gewestplanning, gaf volgens de meeste actoren aanleiding tot een strikt juridische interpretatie van met name ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie OV 2). De niet door de plangroep voorziene koppeling met het vergunningenbeleid wordt door de meeste actoren als een belangrijke oorzaak van het afkalven van het draagvlak bestempeld. Een exhaustieve juridische analyse van de rechtspraak is wenselijk om

deze mogelijke verklaring verder te staven, maar valt buiten het bestek van deze opdracht. De meeste actoren geven ook aan dat de hang naar (rechts-)zekerheid bij actoren op het terrein hier ook toe heeft bijgedragen. Er is met andere woorden sprake van een enigszins dubbelzinnige situatie: enerzijds bekritisieren tal van actoren ruimtelijke ordening en het RSV voor een veel te rigide en juridische uitvoering, maar anderzijds zijn tal van actoren ook vraag voor zoveel mogelijk (rechts-)zekerheid en beschouwen ze bijvoorbeeld het realiseren van de ruimtebalans als een absolute prioriteit. Zekerheid is hier dus gelaagd: sectoren willen zekerheid over 'hun' grondgebied, gebruikers/eigenaars willen juridische zekerheid over 'hun' bestemming, ambtenaren willen zekerheid over 'hun' plan, zowel om te kunnen vergunnen als om te vermijden dat de flexibiliteit van een beleidsplan wordt ingeroepen door actoren om het plan vervolgens te amenderen of te negeren. Door een aantal actoren werd ook gesteld dat draagvlak heeft geleden onder een te reactieve houding vanuit de planningsadministraties op de drie niveaus: er is naar aanvoelen van een aantal actoren te weinig flexibiliteit om bepaalde problemen of kansen ruimtelijk op te lossen, zodra ze niet in het strakke keurslijf van bijvoorbeeld het structuurplan of het uitvoeringsplan passen. In dit verband geven tal van actoren als deelverklaring aan dat het RSV een sterk theoretische en conceptuele oefening betrof, die, naar mate de concrete doorvertaling op het terrein moest gebeuren, een aantal zwakheden naar voren bracht (bv. de soms perverse effecten van de bundeling van wonen en industrie in kernen in gemeenten).

Een vijfde verklaring is volgens tal van actoren dat in de uitvoering van het RSV onvoldoende gewerkt is aan een positieve beeldvorming. Vele ondervraagden gaven aan dat er te weinig is geïnvesteerd in het duidelijk maken van het maatschappelijke belang van ruimtelijke ordening en hetgeen het RSV wilde bereiken, dat er te weinig met goede voorbeelden is gewerkt, en dat de strategische projecten als voorbeelden van hoe een realisatie er op het terrein kan uitzien te lang op zich laten wachten. Er zijn wel tal van inspanningen gebeurd op het vlak van communicatie, maar in de ogen van de meerderheid van bevraagde actoren waren deze onvoldoende gericht en onvoldoende succesvol om een draagvlak te behouden of te versterken in de uitvoeringsperiode van het RSV.

Een zesde verklaring voor de vastgestelde draagvlaksituatie en -ontwikkeling is het eigenaarschap van het RSV dat sectoraal varieert. Met name de sector natuur en milieu kan zich bijvoorbeeld volgens betrokkenen wel vinden in het RSV als geheel, al raakte deze enigszins gefrustreerd in de uitvoeringsperiode. Sommige andere sectoren kijken relatief eng naar individuele onderdelen en met name de ruimtebalans levert hier een sectorale draagvlakmotor aan. Het feit dat sommige sectoren omwille van een gebrek aan eigen capaciteit weinig of geen input leverden aan het initiële RSV, helpt ook te begrijpen waarom ze met een zeker wantrouwen naar het RSV keken, al lijkt dit ook enigszins te fluctueren doorheen de tijd. Draagvlak is soms ook kwetsbaar: een ogenschijnlijk breed draagvlak kan plots verdwijnen wanneer een concreet dossier op tafel komt.

Een zevende verklaring betreft het interbestuurlijke beeld: vanuit de ondervraagde actoren wordt aangegeven dat het RSV met name op het lokale vlak als een voldongen feit werd beschouwd. Op het lokale niveau bestond ook onvoldoende capaciteit voor structuurplanning en in veel kleinere gemeenten zou dit nog steeds een probleem vormen (zie ook OV 4). Het spanningsveld tussen wat gemeenten als lokale autonomie beschouwen en wat vanuit een bovenlokale bril als noodzakelijk of wenselijk geacht wordt, speelt hier ook mee en bestaat ook in andere sectoren: tal van gemeenten beschouwen het RSV als een ongewenste en opgelegde inperking van hun lokale autonomie (Dejonghe & Lacoere, 2000). Tegelijkertijd is het RSV er ook minstens deels gekomen omdat in een aantal gemeenten dergelijke lokale autonomie tot ruimtelijke mistoestanden aanleiding gaf.

Een achtste verklaring is dat alle actoren aangeven dat het RSV en de uitvoering ervan, uitgehold zijn door een aantal andere beleidsinitiatieven en -keuzes binnen ruimtelijke ordening, dus in de eigen sector zelf. Dergelijke afwijkingen zijn minstens deels het resultaat van de invloed van een aantal actoren die vinden dat ze hun eigen agenda binnen of door het RSV onvoldoende kunnen realiseren - sommige actoren gaven aan dat ze van die andere beleidsinitiatieven gebruik zullen maken om van het RSV af te wijken - maar komen de samenhang van het ruimtelijk beleid volgens

allen dus niet ten goede. Over zowel het decreet grond- en pandenbeleid, de Vlaamse codex, als het handhavingsbeleid werd hierbij door de meeste actoren gesteld dat ze elementen bevatten die afwijken van of zelfs tegengesteld zijn aan het RSV. Verder onderzoek zou deze gesuggereerde tegenstellingen of inconsistenties binnen het ruimtelijke beleid systematisch in kaart kunnen brengen, maar zelfs de perceptie van dergelijke tegenstellingen holt het draagvlak in de ogen van de meeste actoren uit.

Een overkoepelende matigende factor om de draagvlaksituatie te begrijpen (maar ook andere onderzoeksvragen te helpen beantwoorden) is tot slot de eigenheid van de Vlaamse cultuur. Een diepgaande cultuuranalyse toegepast op ruimtelijk beleid valt buiten het bestek van deze opdracht, maar is zowel naar verklaringen als naar aanbevelingen toe uitermate relevant. Uit internationaal vergelijkend onderzoek over nationale culturen blijkt immers dat Belgen (zowel Vlamingen als Walen) relatief sterk onzekerheidsvermijdend zijn, relatief sterk op korte termijn denken, relatief sterk individualistisch zijn en een relatieve grote machtsafstand kennen (Hofstede, 2001).¹² Een hoge score op het aspect machtsafstand leidt er bijvoorbeeld toe dat er meer politiek dan strategisch wordt gedacht, dat er in een hoger wantrouwen tussen hogere en lagere niveaus bestaat dan in landen met een lagere machtsafstandsscore, enz. (Mintzberg; 1989). Zonder in detail op dit cultuuronderzoek in te gaan, bieden deze cultuurkenmerken mee een verklaringsgrond waarom draagvlak en ruimer de RSV-uitvoering gelopen zijn zoals geschetst: het RSV wordt door de meeste bevroegde actoren niet alleen beschouwd als een sterk theoretisch geïnspireerd plan, het wordt ook beschouwd als een sterk op de Nederlandse planningspraktijk gesteund plan. Internationaal cultuuronderzoek wijst echter uit dat Nederland en België wereldwijd de twee buurlanden die het verst uit elkaar liggen op het vlak van cultuur (De Vries, 2002). De Vries (2002) gaf dit verschil al aan in een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland door te spreken van een gepolitiseerde en een niet-gepolitiseerde planningcultuur. We kunnen dus veronderstellen dat het RSV niet voldoende geconcipieerd was vanuit de dominante Vlaamse cultuur. Enerzijds was dat bewust de bedoeling van de plangroep: het RSV wilde precies een aantal 'culturele' kenmerken (of toch gevolgen van die cultuur op het ruimtelijk vlak) proberen keren, zoals de aantasting van de open ruimte door o.m. voortschrijdende verkaveling om tegemoet te komen aan de geïdealiseerde woonwens van Vlamingen van een vrijstaande woning in het buitengebied. Cultuur is immers niet aangeboren, maar wordt gecreëerd in voortdurende interactie via artefacten, normen en waarden (Schein, 2000). Het besef van de schaarste van ruimte en de zin van ruimtelijk beleid is volgens de meeste actoren inmiddels in zekere mate doorgedrongen en wordt ook als een gedeeltelijke verdienste van het RSV naar voren geschoven. Anderzijds lijkt de dominante cultuur onderschat, want moeilijk bij te sturen en in de uitvoering sterk aanwezig gebleven, zoals bijvoorbeeld het beeld van het ideale wonen

¹² Via uitgebreide, gestandaardiseerde vragenlijsten worden landen vergeleken op een aantal dimensies van cultuur. Dit leidt tot zogenaamde indexen, waarbij landen op basis van die indexen kunnen worden gescoord en vergeleken. Machtsafstand is in essentie de mate waarin minder machtige leden van organisaties in een land aanvaarden dat macht ongelijk verdeeld is. Hoge machtsafstand betekent het aanvaarden van grotere verschillen (bv. verschillen in loon, privileges, status) en impliceert meer centralisatie van macht en een zeer hiërarchische samenleving. Lage machtsafstand wijst op meer egalitaire samenlevingen en meer gedecentraliseerde systemen. Individualisme verwijst naar de mate waarin mensen individueel dan wel collectief denken, de mate waarin macht eerder bij het individu of bij de groep ligt. Een hoger individualisme betekent o.m. lossere banden, minder sociale cohesie, meer verantwoordelijkheid bij het individu om zelfredzaam te zijn, terwijl hoger collectivisme wijst op een sterkere cohesie, meer loyaliteit aan de groep, met sterke integratie. Onzekerheidsvermijding betreft de mate waarin de dragers van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situaties; dit gevoel drukt zich o.m. uit in stress en behoefte aan voorspelbare regels (informeel of formeel). Hoofddoel bij onzekerheidsvermijding is het reduceren van onduidelijkheid. Hoge onzekerheidsvermijding leidt tot gerichtheid op correct procesverloop en standaardisering, ongemak bij ambiguïteit en onbekende situaties. Lage onzekerheidsvermijding leidt tot gerichtheid op resultaten binnen gecalculeerde risico's, het kunnen omgaan met buitengewone omstandigheden, ambiguïteit wordt dan gezien als vrijheidsgraden die gebruikt kunnen worden.

maar ook als mogelijke verklaringsgrond voor afwijkende beleidsinitiatieven binnen ruimtelijke ordening zelf, zoals het grond- en pandendecreet.

Het oorspronkelijke idee van de plangroep van het RSV om structuurplannen als flexibele beleidsplannen te gebruiken en om bij afbakeningen vooral grote lijnen uit te zetten, botste dan ook met de hang naar verschillende vormen van zekerheid (zie hierboven). Op het vlak van beleidsplanning is al bewezen dat een hogere onzekerheidsvermijding zoals geldt voor België en Vlaanderen onder meer leidt tot een behoefte aan detail bij planning, dat planning aan specialisten wordt overgelaten, en dat er slechts beperkte soorten informatie als relevant beschouwd worden (Mintzberg, 1989). Vertaald naar de uitvoeringsevolutie van het RSV en de impact op het draagvlak is hierdoor de bureaucratische en juridische vertaling ervan mogelijk te verklaren. Aan de ene kant zochten beleidsmakers en ambtenaren volgens een aantal actoren naar zoveel mogelijk kapstokken om hun eigen werk op te steunen. Aan de andere kanten wensten tal van actoren absolute zekerheid over aantallen hectaren, vaak gekoppeld aan een roep om rechtszekerheid, onder meer gerealiseerd via bestemmingen. Voorts wensden ambtenaren in dergelijke systemen (rechts-)zekere handvaten om bijvoorbeeld te kunnen vergunnen en als garantie dat bepaalde planambities niet te gemakkelijk worden gewijzigd.

In landen met een hoge onzekerheidsvermijding stelt Bouckaert (2007) ook vast dat er meer juristen in overheidsdienst zijn, dat ambtenaren meer wantrouwen hebben in politiek en politici, en dat burgers minder vertrouwen hebben in politici en ambtenaren. Hoewel niet getest in dit onderzoek, lijkt het plausibel dat deze elementen ook meespelen in de hang naar zekerheid en zo ook helpen verklaren wat de draagvlakevolutie en -situatie is.

Tot slot is een verklarend element dat ook met cultuur verband houdt, het feit dat internationaal onderzoek uitwijst dat succesvolle institutionele hervormingen meestal samenhangen met bepaalde cultuurkenmerken. Om verandering te realiseren - wat met het RSV duidelijk de bedoeling was - is er nood aan een lage machtsafstand en een lage onzekerheidsvermijding (Bouckaert, 2007). Zoals gezegd scoort Vlaanderen echter hoog op beide cultuurkenmerken, wat kan helpen verklaren waarom een fundamentele hervorming van het planningssysteem in Vlaanderen door het RSV tot dusver moeilijk ingang heeft gevonden.

5.4 Conclusies

Zoals blijkt is het draagvlak een gelaagd en fluïde gegeven, waarover bijgevolg genuanceerd gesproken en geschreven dient te worden. We hebben draagvlak daarom bestudeerd via de ingang van groepen actoren enerzijds en vanuit het tijdsperspectief anderzijds. Hoewel we ervan overtuigd zijn dat onze draagvlakanalyse een herkenbaar beeld vormt voor alle betrokken actoren, beweren we niet dat we in het bestek van deze opdracht alle nuances en alle aspecten op een volledige representatieve manier in beeld hebben kunnen brengen.

De conclusie op hoofdlijnen is dat draagvlak het grootst was in de periode ten tijde van de aanloop naar en goedkeuring van het RSV. Dat draagvlak was sterk te noemen: velen voelden dat er wat moest veranderen op ruimtelijk vlak en verwachtten dat het RSV daartoe instrumenteel zou zijn. De koppeling met een aantal sectorale belangen door met name de ruimtebalans was hier eveneens een draagvlakmotor. Toch was het draagvlak toen zeker niet volledig, noch in termen van actoren (bijvoorbeeld geen brede consensus over partijgrenzen heen), noch in termen van de inhoud (bijvoorbeeld sommigen steunden het RSV als geheel, anderen keken vooral naar de ruimtebalans). Dit is niet vreemd: het RSV omvatte immers belangrijke maatschappelijke en dus politieke keuzes, was zeer ambitieus door het opzetten van een volledig nieuw planningssysteem en raakte sowieso aan tal van gevestigde en tegengestelde belangen.

Tijdens de uitvoeringsperiode stellen we vast op hoofdlijnen dat het draagvlak gaandeweg afgekalfd is. Tegelijkertijd blijft een zeker draagvlak bestaan: zo willen sommige sectoren met name de ruimtebalans gerealiseerd zien. Voor een nieuw ruimtelijk beleidsplan is het alvast belangrijk om vast te stellen dat in de ogen van de meeste ondervraagden de omgevingsanalyse en uitgangspunten van het RSV niet systematisch in vraag gesteld worden.

We hebben voor de vaststellingen op het vlak van draagvlak een aantal plausibele verklaringen aangereikt: in positieve zin de initieel ervaren nood aan een gewijzigd ruimtelijk beleid en de koppeling aan een aantal sectorale belangen via o.m. de ruimtebalans fungerend als draagvlakmotor, in negatieve zin een trage uitvoering en gebrekkige realisatie gelinkt aan een spanningsveld tussen uitvoering in enge en brede zin, een onvoldoende overtuigende communicatie, uiteenlopende agenda's van voor de uitvoering belangrijke actoren, gebrek aan consistentie binnen het ruimtelijke beleid zelf, moeilijke balans tussen RSV-ambities en capaciteit om dit ook uit te voeren (zeker binnen de initieel voorziene termijn van 10 jaar), het gemengde interbestuurlijke en politieke beeld, en daar doorheen geweven de impact of doorwerking van een aantal culturele kenmerken van Vlaanderen, zoals een sterk individualisme en een sterke hang naar onzekerheidsvermijding.

5.5 Beleidssuggesties

We komen tot de volgende reeks beleidssuggesties om het draagvlak voor ruimtelijk beleid en een volgend ruimtelijk beleidsplan te versterken.

Maak werk van een professioneel en diepgaand debat over de **plaats van de ruimtelijke ordening in de samenleving**. Gezien onze cultuurkenmerken (zoals een geïndividualiseerde en sterk onzekerheidsvermijdende cultuur) zijn beleidsopties zoals in het RSV ingrijpend en verre van neutraal: het zijn normatieve en dus politieke keuzes die gemaakt en vooral uitgevoerd (moeten) worden. Dergelijk debat moet uitklaren wat het nut van ruimtelijke ordening voor onze samenleving is en zou van daaruit een voldoende gedragen beleid moeten opleveren. In dergelijk debat moeten zowel de 'civil society', de 'business society' als de 'public society' betrokken worden. Een versterkte draagvlakontwikkeling vraagt om een ruimtelijk beleid dat voldoende rekening houdt met institutionele kenmerken van het gebied waarin/waarvoor gepland wordt. Er moet een goede balans gevonden worden tussen de noodzakelijke beleidsambities om gedrag te sturen in een gewenste richting (bv. woonverdichting) en de mate waarin het bestaand gedrag (bv. ideaalbeeld wonen) sterk geïstitutionaliseerd is (zie bijv. De Decker, 2007). Vertaald naar een nieuw ruimtelijk beleid, betekent dit concreet: een beleidsplan moet voldoende ambitieus zijn om een aantal problemen die uit een geactualiseerde omgevingsanalyse naar voren komen, aan te willen pakken, maar met een voldoende inschatting hoe gemakkelijk of moeilijk dergelijke gedragsveranderingen gerealiseerd kunnen worden. Een vernieuwd ruimtelijk beleid moet met andere woorden voldoende realistisch zijn met betrekking tot de mogelijkheden om de 'aard van het beestje' te veranderen, wil het enige kans op slagen hebben. Gezien de langdurige effecten van ruimtelijke beleidskeuzes enerzijds en de moeilijkheid om de bestaande ruimtelijke (en culturele) toestand te wijzigen anderzijds, is dit element cruciaal. Het is ook duidelijk dat dit een complex gegeven is, aangezien het sterk normatief en ideologisch geladen is. Het is met andere woorden noodzakelijk om hierover voldoende politiek debat te organiseren - het ruimtelijk beleidsplan hangt onlosmakelijk samen met de visie op hoe de samenleving georganiseerd is en hoe deze georganiseerd moet worden. Concreet betekent dit ook dat in een nieuw beleidsplan voldoende rekening moet gehouden worden met selectiviteit ('als alles een prioriteit is, is niets nog een prioriteit'), met uitvoerbaarheid (o.m. mate waarin veranderingen echt haalbaar zijn & instrumentarium toepasbaar is/toegepast wordt), en de hang naar (rechts-)zekerheid - door het duidelijk uitklaren van de rol tussen planning en vergunning. Aangezien cultuurverandering traag gaat, moet er ook sterk genoeg ingezet worden op hulpmiddelen om dergelijke verandering te realiseren. Zo is het idee van structurele overlegfora (zie ook OV 4 en OV 3) tussen bestuursniveaus en tussen ruimtelijke ordening en de sectoren ook vanuit deze optiek te

lezen. Dergelijke fora kunnen dan een operationele of beheersmatige functie hebben (bv. concrete problemen mbt instrumenten bespreken), maar hebben ook een strategische of beleidsmatige functie hebben (bv. over de evolutie van beleidsproblemen).

Een vernieuwd ruimtelijk beleid kan wat ons betreft gebruik maken van twee mogelijke ingangen om draagvlak te versterken. Ten eerste is er de ingang om **meer rekening te houden met de kostprijs voor het realiseren van de gewenste structuur** en bijgevolg om voor sommige domeinen nog sterker te vertrekken en te redeneren vanuit de bestaande ruimtelijke structuur, waarbij een aantal ruimtelijke kenmerken niet zozeer als negatief maar minstens neutraal tot zelfs positief beschouwd kunnen worden. Het RSV heeft daar volgens tal van actoren als het ware abstractie van gemaakt, onder meer door het te sterk denken vanuit een sterke 'hiërarchie' van functies, of in 'bollen' zoals het werd omschreven. De bestaande ruimtelijke infrastructuur is bovendien niet snel te veranderen en in plaats van deze te negeren of te bekritisieren zou de ingang zijn om meer te vertrekken van de bestaande ruimtelijke structuur (zie ook De meulder, 1999). Ten tweede is er de ingang om te vertrekken vanuit de bestaande politieke economie en haar inherent conflictueuze sociale verhoudingen. Onze maatschappij, met zijn relaties tussen financiële belangen, politieke opvattingen en machtsverhoudingen, lijkt immers geen prominente plaats aan ruimtelijke ordening zoals geconcipieerd in het RSV toe te laten. Daarmee pleiten we niet voor een ambitieuze planning die het bestaande systeem niet in vraag stelt, maar wel voor een voldoende realistische planning die resultaten op het terrein mogelijk maakt.

Organiseer een professioneel en diepgaand debat met de sectoren over **de relatieve positie van ruimtelijke ordening en de sectoren**. We peilden in ons onderzoek al naar een aantal verwachtingen van sectoren (zie OV 3), maar hebben zoals gezegd geen formele sectorale standpunten verzameld. De wens leeft echter bij alle ondervraagden uit de sectoren om in het kader van een nieuw ruimtelijk beleidsplan voldoende betrokken te worden. Deze vraag toont op zich al aan dat het ruimtelijk beleid door hen als belangrijk beschouwd wordt. Daarbij is een centraal thema de plaats van ruimtelijke ordening in relatie tot de sectoren. Uit dergelijk debat moet ook blijken wie welke beleidsinstrumenten ter beschikking moet hebben en onder welke voorwaarden die ingezet kunnen worden, zowel met het oog op uitvoering als realisatie. Een doordachte positionering van ruimtelijke ordening zou het draagvlak bij de sectoren kunnen versterken (zie ook OV 3), zonder daarmee te veronderstellen dat dergelijk debat een harmonieus samenspel met de sectoren tot gevolg heeft.

Ruim tijd in voor een professioneel en diepgaand debat over de **plaats van ruimtelijke ordening binnen de ruimtelijke ordening zelf**. Hiervoor is nood aan een voldoende zelfkritische houding vanuit ruimtelijke ordening en de wil om te leren vanuit het verleden. Een belangrijke les die we trekken uit dit onderzoek is dat er onvoldoende is doorgedacht over het omzetten van beleidsambities in uitvoering(scapaciteit). Om lering te trekken is het volgens ons noodzakelijk dat de professionelen zelf een debat voeren over hun rol en de nieuwe beleidsambities, maar dan steeds gelinkt aan een realiteitstoets in termen van beschikbare (of mogelijk bijkomend op te bouwen) capaciteit. Daarbij kan de Vlaamse (of provinciale of lokale) planningsadministratie verschillende rollen opnemen, naargelang de beleidskeuze en de beschikbare capaciteit: actieve spelverdelers tussen sectoren maar zonder zelf realisatie op te nemen, of een sector naast andere sectoren, waarbij het beleidsinstrumentarium ook gedeeld wordt met andere sectoren en zelfstandig ingezet kan worden met het oog op planrealisatie. Ruimtelijke ordening moet enerzijds voldoende duidelijk maken welke ambities ze wil realiseren, maar anderzijds ook wat de eigen rol en de rol van anderen is om uitvoering op het terrein te realiseren: beperkt RO zich bv. tot het stellen van een aantal doelen op hoofdlijnen waarbij de uitvoering op het terrein de zaak van anderen is (bv. X-hectaren bosgebied bestemmen), of treedt RO zelf ook op om bijvoorbeeld bestemmingen mee te helpen realiseren (bv. ook een rol spelen in het proces om dat bestemde bosgebied effectief te bebossen). In functie van dergelijke keuzes kan de beschikbare capaciteit ingezet worden en kan beoordeeld worden welke instrumenten nodig zijn. In het eerste scenario kan het aantal instrumenten van RO bijvoorbeeld beperkt blijven, in het tweede scenario zal het vermoedelijk anders zijn. In elk geval zal een ruimtelijke ordening dat voldoende resultaten kan voorleggen kunnen rekenen op een

verbeterd draagvlak. Op basis van de draagvlakanalyse lijkt de tweede optie alvast meer beloftevol met het oog op draagvlakontwikkeling dan de eerste.

Zet sterker in op communicatie. Er is nood aan een professionele communicatiestrategie om het draagvlak voor ruimtelijk beleid te vergroten. Deze communicatie moet systematisch en aangepast zijn. Zo is het wenselijk dat communicatie op maat van verschillende ‘doelgroepen’ wordt gesneden: sectorspecifiek, bestuurslaagspecifiek, middenveld- maar ook burgerspecifiek, enz. We bevelen aan om in het bijzonder de draagvlakontwikkeling bij burgers ter harte te nemen, bijvoorbeeld door aanschouwelijk de negatieve en positieve mogelijkheden van een bepaald ruimtelijk beleid aan te brengen. Ruimtelijke ordening moet sterker inzetten op het koppelen van de meerwaarde die door de professionelen binnen het ruimtelijk beleid wordt ervaren met de voorliggende maatschappelijke uitdagingen die een ruimer publiek aanspreken. Een nieuw ruimtelijk beleidsplan moet daarvoor voldoende helder, leesbaar en uitlegbaar zijn. Er is met andere woorden nood aan een professioneel communicatiebeleid vanuit ruimtelijke ordening dat verder gaat dan procedures, openbare onderzoeken, e.d.. Dergelijk communicatiebeleid dient gekoppeld te worden een professioneel vormingsbeleid, opnieuw aangepast aan de verschillende types actoren. We bepleiten geen ‘communicatie om de communicatie’, maar stellen voor om vanuit ruimtelijke ordening een duidelijke, volgehouden en gedifferentieerde strategie te ontwikkelen om het nieuwe ruimtelijk beleid, nadat het op basis van maatschappelijk debat met overheid, maatschappelijke en private actoren ingevuld en beslist is, alvast in de geesten te helpen verankeren.

Zet sterker in op gedifferentieerd beleid. Het ruimtelijk beleid moet de structuurplanning in functie van de bestuurskracht van gemeenten aanpassen. Daarbij zou een gemeente binnen bepaalde voorwaarden en op eigen vraag bijvoorbeeld zelf een sterkere input kunnen leveren voor bijvoorbeeld provinciale of zelfs gewestelijke uitvoeringsplannen, maar zouden gemeenten die daarvoor kiezen ook andere publieke actoren in de plaats van hun eigen planningsbevoegdheid moeten kunnen laten treden (bijvoorbeeld door hun gemeentelijk ruimtelijk structuurplan formeel te laten opmaken door een intergemeentelijk samenwerkingsverband of provincie).

Een andere aanbeveling om het draagvlak te versterken is het **inhaken vanuit de ruimtelijke ordening op een aantal bestuurlijke ontwikkelingen** die momenteel in beeld zijn: de inzichten van o.m. de commissies Berx en Sauwens, de ambities van ‘Vlaanderen in Actie’ en de interne staatshervorming over het efficiënter maken van beleidsketens, alsook de algemene besparingen die op alle niveaus in het verschiet liggen. Een nieuw ruimtelijk beleid moet met andere woorden de nodige dwarsverbindingen maken met deze bestuurlijke ambities en uitdagingen, wil men voldoende draagvlak ontwikkelen om tot een succesvolle realisatie op het terrein te komen.

Een bijkomende aanbeveling is **om een nieuw ruimtelijk beleidsplan niet alleen volgens de regels van de eigen kunst van ruimtelijke planning uit te werken, maar ook van de zogenaamde beleidsplanning**: niet alleen een wervende visie ontwikkelen, maar ook expliciet vertalen naar strategische en operationele doelstellingen en een actieprogramma. In deze lijn ligt ook de noodzaak om bepaalde concepten voldoende te vertalen, zodat ze toepasbaar zijn op het terrein (bv. ‘bebouwd perifeer landschap’, ‘verweving’). Zo moet er ook een afstemming zijn van de ruimtelijke principes en concepten met de ruimtelijke realiteit. Nu is de herkenbaarheid volgens velen soms zoek. Waar nodig moeten de nodige risico-analyses en financiële calculaties gemaakt worden. Een nieuw beleidsplan moet praktisch uitvoerbaar zijn. Men moet met andere woorden: goed vooraf de ‘beleidstheorie’ achter het toekomstig ruimtelijk beleid doordenken, maar ook de implementatie.

In deze lijn ligt ook de aanbeveling om duidelijk **de nodige beleids- en beheersindicatoren** te bepalen om de uitvoering op te volgen, alsook welke **datasets nodig zijn om bepaalde ontwikkelingen op te volgen** (‘strategische monitoring’ kan wellicht gekoppeld worden aan de ruimtemonitor). Dergelijke strategische beleids- en beheersinformatie moet toelaten om de uitvoering regelmatig te evalueren en eventueel bij te sturen. Het draagvlak is immers gebaat bij

het systematisch aantoonbaar kunnen maken van de beleidsuitvoering, maar ook bij het eventueel bijsturen indien bepaalde problemen blijken te bestaan.

Een versterkt draagvlak hangt ook samen met een **consequent en consistent handelen van het ruimtelijk beleid**: er moet een stroomlijning zijn tussen een nieuw beleidsplan en de andere beleidsinitiatieven (decreten, besluiten, ...) van ruimtelijke ordening. Het draagvlak bij anderen hangt immers samen met de mate waarin de ruimtelijke ordening vanuit één dan wel verschillende monden spreekt en gelijklopende dan wel tegenstrijdige signalen stuurt. Planning heeft maar zin als er consistente verbindingen zijn met vergunningen en handhaving. We pleiten er in deze context voor om met name het nieuwe Vlaamse ruimtelijk beleidsplan, het decreet grond- en pandenbeleid en de Vlaamse codex ruimtelijke ordening vanuit deze consistentiebril voldoende op elkaar af te stemmen en wijzigingen aan te brengen waar nodig.

Draagvlakversterking is onlosmakelijk verbonden met de problematiek van **realisaties op het terrein**. Het uitwerken van een uitvoeringsplan en het geven van een bestemming leidt immers niet automatisch tot de realisatie van die functies op het terrein. Toch is de realisatie de achilleshiel van de planning: als realisatie niet of te traag volgt, zien actoren de meerwaarde van het plannen niet in. We beseffen dat dit gemakkelijker gezegd dan gedaan is. We zien immers dat er een wat ambigue relatie bestaat tussen sectoren en ruimtelijke ordening. Enerzijds pleiten sectoren voor voldoende autonomie en hun eigen instrumentarium voor realisatie en aanvaarden ze een coördinerende rol van ruimtelijke ordening ook niet zomaar. Anderzijds hangen ze waar mogelijk hun wagentjes aan bij ruimtelijke ordening (zie OV 3). In positieve zin kan dit beschouwd worden als geïntegreerd en sectoroverschrijdend werken, in negatieve zin levert dit echter o.m. zwaardere, complexere en meer tijdrovende procedures op. Ruimtelijke ordening zou hier van een reactief naar een proactief ruimtelijk beleid moeten evalueren: sectoren erkennen, maar de eigen rol niet minimaliseren en zelf ook proactief naar realisatie op het terrein helpen toewerken (bv. door programmamanagers aan te stellen om een actieprogramma van een regionaal stedelijk gebied te realiseren of via een versterking van middelen voor strategische projecten). Het plan alleen volstaat immers niet om een draagvlak voor ruimtelijke ordening op te bouwen of te behouden.

Literatuurlijst

- Aberbach J., Putnam R. & B. Rockman. [1981]. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge: Harvard University Press
- Albrechts L. [1999], Planners as catalysts and initiators of change. The new structure plan for Flanders, *European Planning Studies*, 7 (1), pp. 587-603
- Albrechts L. [2001a], Devolution, Regional governance and planning systems in Belgium, *International Planning studies*, 6 (2), pp. 167-182
- Albrechts L. [2001b], In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective, *International Planning Studies*, 6 (3), pp. 293-310
- Albrechts L. [2003], Reconstructing decision making: planning versus politics, *Planning Theory*, 2 (3), pp. 249-268
- Albrechts L. [2008], Spatial Planning as Transformative Practice?, *Ruimte en Planning*, 2, pp. 10-18
- Albrechts L., Van den Broeck J., Verhetsel A. [2010], *Strategische ruimtelijke projecten - Beleidsaanbevelingen*, Politea, Brussel
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & A.G.E. van der Meer-Middelburg. [2007]. *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews (2^{de} druk)*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Baeyens H. [1993], Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 1991, In: *Planologisch nieuws*, 13 (3), pp. 206-214
- Baldewijns E. [1999] *Op zoek naar Ruimte: Denken over ruimtelijke ordening en mobiliteit in Vlaanderen*, Lannoo, Tielt
- Baldewijns E. [1996] Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Gelegenheidstoespraak, In: *Planologisch nieuws*, 1, pp. 78-81
- Bauwens M., De Waele T. & Vandevyvere W. [2007], Plannen en uitvoeren : het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie : juridische positie en redactie van een RUP, In : *Ruimte en planning : tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting - extra nummer* , p. 3-10
- Bauwens M. [2000], Leiden afbakeningsprocessen ook tot afbakening van kerntaken? Of de eeuwige slinger tussen flexibiliteit en zekerheid, In: *Ruimte & Planning*, 20 (2), p. 247-248
- Bond Beter Leefmilieu [2010] Herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen , Ontwerp bezwaarschrift BBL
- Beersmans H & Liekens R. [2000], Afbakening van stedelijke gebieden: territoriumgedrag van de ruimtelijke planner?!, In: *Ruimte & Planning*, 20 (2), p. 168-170
- Bennett C. [1991], Review article: What is policy convergence and what causes it? In: *British Journal of Political Science*, 1, pp. 215-233.
- Berg, B. [1995]. *Qualitative research methods for the social sciences (2nd ed.)*. Boston: Allyn & Bacon.
- Beslissing van de Vlaamse Regering van 7 maart 2008 betreffende het Principieel programma voor het ruimtelijk uitvoeringsplan voor afbakening van de haven van Oostende

Beslissing van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 betreffende de afbakening van de haven van Antwerpen - keuze alternatief, dwingende redenen van groot openbaar belang, natuurcompensatie, opmaak gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan volgens het principieel programma, opmaak onteigeningsplan en opmaak sociaal begeleidingsplan en vervolgtraject.

Besluit van de Vlaamse regering van 23 november 2001 tot bepaling van de voorwaarden voor toekenning van subsidies aan gemeenten voor de opleiding van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren en voor de betaling van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in kleine gemeenten

Beuselinck, E. (2008) *Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective*. Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen, K.U.Leuven.

Bloor, M., J. Frankland, M. Thomas & K. Robson. [2001]. *Focus groups in social research*. London: Sage.

Bouckaert G. [2007]. 'Cultural characteristics from public management reforms worldwide'. In Schedler K. & Pröhler, I. (Eds) *Cultural aspects of public management reform. Vol 16 Research in Public Policy Analysis and Management*, Amsterdam: Elsevier/JAI, pp. 29-64.

Brans M., Facon P. en Hoet D. [2003]. *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor de Belgische federale overheid*. Gent: Academia Press, 305p.

Buijs X. [2004], Kleinstedelijke gebieden zoeken identiteit, In: *Lokaal, 1-15 november 2004*, pp. 16-17

Buijs X. [2005] 'Er zijn er al twee, nu nog 306', In: *Lokaal, 1-15 november 2005*, pp. 20-22

Cabus P. & Vanhaverberke W. [2002] Stedelijke afbakening: planologisch en maatschappelijk gelegitimeerd?, Paper in kader van Plandag 2002

Cabus P. & Vanhaverbeke W. [2004], Strategisch plan Ruimtelijke economie: Ruimte en economie in Vlaanderen, analyse en beleidssuggesties

Cabus P. & Vanhaverbeke W. [2003] *Ruimtelijk-economische dynamiek in Vlaanderen. Strategisch Plan Ruimtelijke Economie*, Academia Press

Cabus P. [1993], Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: op te lossen knelpunten , In: *Planologisch nieuws*, 13(3), 215-221

Cabus P. [1994], Het Voorontwerp Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 28 maart 1994. Een commentaar, In: *Planologisch nieuws*. 14 (2), pp. 102-110

Cabus P. [2007] Vlaanderen 2030 : naar een ruimtelijke strategie na het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In: *Ruimte en planning : tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting*. 27 (2) 2, pp. 3-9

Candaele B. [2008], Meer beleidsaandacht voor onderbenutte bedrijventerreinen, In: *Lokaal, 1 november 2008*, p. 28-29

Cappon R. [2007], Planologische impotentie voor open ruimte met potentie 'Blikverdieping' en 'blikverbreding': twee noodzakelijke voorwaarden voor een vernieuwde aanpak van de open ruimte in verstedelijkte omgevingen. In: P. Schrijnen & Bouma, G. Discussiebijdragen, Stichting Planologische Discussiedagen, Delft, pp.39-50

Celen G. , Reyniers J. & Barla B. [2007], Open ruimte verdient oplossingen , In: *Ruimte en planning : tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting - extra nummer*, p. 11-15

Claeys D. [2000], Afbakening van stedelijke gebieden als intensief overleg - en communicatieproces, In: *Ruimte en Planning*, 20(2), pp. 224-226

Coffey A. & P. Atkinson. [1996]. *Making sense of qualitative data: Complementary research strategies*. London: Sage.

- Coontz P.D.** [1999]. 'Ethics in systematic research'. In G.J. Miller & M.L. Whicker (Eds.), *Handbook of research methods in public administration* (pp. 2-20). New York: Marcel Dekker.
- Coppens T.** [2006], Ruimte om te ondernemen in Vlaanderen: het RSV en het SPRE, In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005*, p. 96-101
- Coppens T.** [2009], Haast u langzaam, In: *Ruimte*, 1(2), pp.57-59
- Custers S., Leinfelder H. & Vandevoort** [2003] Afbakening van natuur en landbouw in Vlaanderen: een nauwe trechter en een lelijke mozaïek, In: SCHRIJNEN, P. (red.). *De cultuur van het bestuur, over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken*, discussiebijdragen, Stichting Planologische Diskussiedagen, Delft.
- David P.** [2009], Het structuurplan werkt, In: *Ruimte*, 1 (2), pp.20-27
- David P., Mertens G. & Penninckx I.**[2000], Het resultaat van het afbakeningsproces voor de stedelijke gebieden: een actieprogramma met een afbakeningslijn, concrete acties en afspraken, In: *Ruimte & Planning*, 20 (2), p. 183-190
- David P., Leinfelder H., Pisman A. & Totte P** [2003], De kunstige nuance tussen een realistische en een expressionistische mozaïek: subsidiariteit in de praktijk. In SCHRIJNEN, P. (ed.). *De cultuur van het bestuur, over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken*. Discussiebijdragen, Stichting Planologische Diskussiedagen, Delft.
- De Bevere S. & Vandeghinste W.** [2000], Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudie Kortrijk, In: *Ruimte en Planning*, 20 (2), pp.211-21
- De Caigny S.** [2007], *Bouwen aan een nieuwe thuis: wooncultuur in Vlaanderen tijdens het interbellum*. Doctoraatsthesis K.U.Leuven. Faculteit Letteren
- De Decker P. & Meert H.** [1994], Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: voer voor een volgende regering, In: *Ruimtelijke Planning - bijlage*
- De Decker P.** [2001], Dient de Vlaamse gaai het RSV te lezen? Over duurzaamheid, sociale bijziendheid en eenheidsdenken in de ruimtelijke planning, In: *Ruimte & Planning*, 21(1)
- De Decker P.** [2006a], Private woningbouwers in het zog van het RSV. , In: *Ruimte en planning: tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting*, 26 (2), pp. 39-60
- De Decker P.** [2006b], "Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is goed voor iedereen.", In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005*, p. 110-115
- De Decker P.** [2007]. *De structuren van het wilde wonen in Vlaanderen*, in N Vannuffel (red): Van Christaller tot Wallerstein, Liber Amicorum Piet Saey, Nautilus Academic Books, Zelzate, pp. 241-258
- De Decker P., Ryckewaert M., Vandekerckhove B., Pisman A., Vastmans F. & Le Roy M.** [2010], *Ruimte voor wonen, Trends en uitdagingen*, Garant, te verschijnen
- De Leemans K.** [2003]. *Bestuurskracht verklaart*. Doctoraal proefschrift. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, 490 p.
- De Meerleer D.** [2000], Bedenkingen van een schepen bij de afbakening van de stedelijke gebieden, In: *Ruimte & Planning*, 20 (2), pp. 245-246
- De Meulder B.** [1999], 'Sleutelen aan het Belgische stadslandschap', In: *Oase*, 52, pp. 95-112
- De Smedt A.** [2006], Uitvoering van het RSV: werk van lange adem, In: *Ruimte en planning : tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting*, 26 (2), pp. 6-20
- De Smedt P. & Steenbrugghe A.** [2007], Ruimtelijke ordening: strijdperk van sectoren? De impact van sectorale effectenbeoordeling op de ruimtelijke planning en stedenbouwkundige hulpverlening, In: *Ruimte en planning : tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting - extra nummer*, pp. 16-26

Develtere, P. [2003]. *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling - Wat het is en zou kunnen zijn*. Antwerpen: Uitgeverij De Boeck.

Debruyne P., Oosterlynck S. & Block T. [2008], Sociale innovatie als basis voor stadsontwikkeling? Grootchalige stadsprojecten versus sociale stadsvernieuwing in Gent, In: *Ruimte en Planning*, N°2, pp. 19-34

Decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, gewijzigd bij decreet van 19.12.1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, bij decreet van 18.05.1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en bij decreten van 26.04.2000, 13.07.2001, 08.03.2002, 19.07.2002, 21.11.2003 en 22.04.2005

Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij de decreten van 28.09.1999, 22.12.1999, 16.04.2000, 08.12.2000, 13.07.2001, 01.03.2002, 08.03.2002, 19.07.2002, 28.02.2003, 04.06.2003, 21.11.2003, 07.05.2004, 22.04.2005, 10.03.2006, 16.06.2006, 07.07.2006, 22.12.2006, 09.11.2007 en 21.12.2007

Defoort P.-J. [2010], Absolute rechtszekerheid is een utopie, In: *Ruimte*, 2(5), pp.62-63

Dehaene M., De Meulder B. [2003], 'hybrid figures in the dispersed city', In: *Architecture&Urbanism: driving through Belgium II* 393, 126-131

Dejonghe C. & Lacoere P. [2000], Vlaanderen en stedelijkheid: een moeilijke verhouding, In: *Ruimte & Planning*, 20(2), pp. 231-236

Denzin, N.K. [1989]. *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

D'Hondt F. & Quackelbeen G. [1993], Het Structuurplan Vlaanderen : trendbreuk of alibi, In: *Planologisch nieuws*, 13(3), pp. 192-198

D'Hondt F. [1996], Het Structuurplan Vlaanderen: gewikt en gewogen, In: *Planologisch nieuws*. 16(1), pp. 53-55

Dolowitz D. and Marsh D. [1996]. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. In: *Political Studies*, nr. 2, pp. 343-357.

Dolowitz D. and Marsh D. [2000]. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. In: *Governance*, nr. 1, pp. 5-24.

Evans M. & Davies J. [1999]. Understanding policy transfer: a multi-level, Multi-disciplinary perspective. In: *Public Administration*, nr. 2, pp. 361-385.

Flick U. [1998]. *An introduction to qualitative research: Theory, method and applications*. London: Sage.

Gellynck P. [1997] Het planningsdecreet en de ruimtelijke structuurplanning in de (inter)gemeentelijke praktijk, In: *Planologisch nieuws*, 17(1), pp. 2-8

Gilbert A. [2002]. 'Scan globally, reinvent locally': reflecting on the origins of South Africa's capital housing subsidy policy (ESRC Future Governance Paper 9), 32p.

Grietens E. [2009], Vlaanderen in de Knoop: Een uitweg uit de ruimtelijke wanorde, ASP, Brussel

Heughebaert M. [1993], Waarom geen onmiddellijke decretale duidelijkheid? In: *Planologisch nieuws*, 13(3), pp. 222-226

Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B. & Winters S. [2007], Wonen in Vlaanderen - De resultaten van de woonsurvey 2005 en de uitwendige woningschouwing 2005, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO- woonbeleid, februari 2007

Hjern B. & C. Hull. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism, In: *European Journal of Political Research* 3 (2), pp. 105-115.

Hofstede G., *Culture's Consequences*, 2001. Thousand Oaks, Sage Publications, p.500

Houthaeve R. [2000] Afbakening van stedelijke gebieden: de kritische collaboratieve en communicatieve toets, In: *Ruimte & Planning*, 20(2), pp. 237-244

Janssens L., Van der Veken K. & De Pauw H. [2000], De ervaringen met de afbakingsprocessen van de regionaalstedelijke gebieden Mechelen en Turnhout vanuit een provinciale invalshoek, 20(2), pp. 227-230

Kelchtermans T. [1992], 'Vlaanderen in Vorm: oriëntatienota over het structuurplan Vlaanderen project 1992/1993' Ministerie van Openbare Werken, Brussel, (geschreven door Albrechts L. & Vermeersch C.)

Korsmit Raadgevend Ingenieur [2004], Het streefbeeld als beleidsinstrument, eindrapport, in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Mobiliteitscel

Lagrou E. [1983], De gewestplannen 1962-1980: de gemiste kans, in : *Ruimtelijke Planning*, afl . 8, Van Loghum Slaterus, Antwerpen

Lauwers D. [2010], Presentatie Atelier Infrastructuurwerken, op expertenworkshop Ruimte, Logistiek en Multimodaliteit, 26 mei 2010

Leinfelder H. & Pisman A. [2009], Plannen voorbij de horizon, In: *Ruimte*, 1(2), pp.14-19

Leinfelder H. [2004], Laat het gras maar groeien! In: Van Diepen, A. (Ed.) *Ondernemend plannen, over entrepreneurship, netwerking, strategie, regie, enzovoort*. Discussiebijdragen, Stichting Planologische Discussiedagen, Delft.

Leinfelder H. [2005], "Op een eenzaam veld zult ge een rund tegenkomen..." Naar een alternatieve ruimtelijke-conceptuele benadering van het buitengebied in verstedelijkend Vlaanderen en Nederland. In : SCHRIJNEN, P. (ed.). *Het zichtbare Europa*, gebundelde papers Plandag 2005, Stichting Planologische Diskussiedagen, Delft. p. 277-287.

Leinfelder H. [2007] *Open ruimte als publieke ruimte - Dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkende context*, Academia Press

Leinfelder H. [2005], Wordt het Parkbos de Gentse "Groenplaats"? Naar een alternatieve ruimtelijke perceptie van het buitengebied in de Vlaamse verstedelijkte samenleving, In: *Parkbos Gent, over visievorming en beleidsnetwerking*, Academia Press, Gent, 122 p.

Loeckx A. [1995], De moeilijke kunst van het tweevoud. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen In: *Archis*, 10, pp. 48-53

Loeckx A. [1996], *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - Kader en inzet voor architectuur*, In: Jaarboek Architectuur Vlaanderen 1994-1995, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p.26-37

Lorent J. [1993], Het Structuurplan Vlaanderen - Ontstaan en methodiek, In: *Planologisch nieuws*, 13(3), pp. 199-205

Loris I. [2009], Er is voldoende bouwgrond, In: *Ruimte*, 1(3), pp. 38-43

Maes P. [2000], Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudie Turnhout, In: *Ruimte en Planning*, 20 (2), pp. 220-223

Maes P. [2002] Afbakenen van stedelijke gebieden in Vlaanderen: een doorslag van het compacte stadsmodel?, Paper voor de Plandag 2002

Martens M. & Vloebergh G. [2006], Tussen droom en daad: over ruimtelijke uitvoeringsplannen, In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005*, p. 138-143

Menten R. [2002], Strategische Stedelijke projecten...essentiële bemiddelaar tussen stedelijk en buitengebied, Paper voor Plandag 2002 "De steden begrensd", 6 juni 2002

- Merckaert A.** [2009] De sociale constructie van een ruimtelijk structuurplan voor Vlaanderen, Niet gepubliceerde Masterproef in de Stedenbouw en de Ruimtelijke planning, Artesis
- Miles, M.B. & M.A. Huberman.** [1994]. *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. London: Sage.
- MINA** [2006], Studiedocument - Verkennende analyse van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad door Anneleen De Smedt, adjunct van de directeur, februari 2006
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap** [2003], *Toelichting bij de gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, 12 december 2003
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap** [2004], *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, Gecoördineerde versie april 2004
- Mintzberg H.** [1989], *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press, New York, NY.
- Moortgat W. & Vandekerckhove B.** [2007], Ruimtelijke analyse van de migratie in en naar Vlaanderen, In: *Ruimte en Planning*, 27(4), pp. 6-17
- Morgan, D.L.** [1998]. *The focus group guidebook*. London: Sage publications.
- Omzendbrief RO 97/02** van 14 maart 1997 over het gemeentelijk structuurplanningsproces
- Omzendbrief RO/96/06** van 7 januari 1997 in verband met inhoudelijke taakstellingen voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan
- Oosterlynck S. & Debruyne P.** [2008], Plannen voor een meervoudige toekomst - een gesprek met Louis Albrechts, *Ruimte en Planning*, N°2, pp. 60-70
- Pisman A. & Van Wesenbeeck Ph.** [2000], Afbakening van stedelijke gebieden: methodiek en proces, In: *Ruimte en Planning*, 20(2), pp. 171-182
- Pisman A.** [2006], Van Planning tot uitvoering, In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005*, pp. 132-137
- Pröpper I. & D. Steenbeek.** [1999]. *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Puchta, C. & J. Potter.** [2004]. *Focus group practice*. London: Sage Publications.
- Quackelbeen G.** [1998] Hoera, het RSV is goedgekeurd ! Help, wat nu? , In: *Planologisch nieuws*. 1, pp. 55-56
- Renard P.** [1995], *Wat kan ik voor u doen? Ruimtelijke wanorde in België: een hypothese op onze toekomst*, Icarus, Antwerpen
- Rombaut E. Podevyn E. & Vonck E.** [2008] Een pleidooi voor de lobbenstad: Een casestudy in de steden Aalst en Sint-Niklaas, *Ruimte en Planning*, nr. 4, pp. 67-78
- Ryckewaert M.** [2008], Case study Zuiderkempen - Hageland, Ruimtelijke karakteristieken van recente woonomgevingen in Zuiderkempen - Noord Hageland Voortgangsrapport Onderzoeksluik Wonen 2.A.II. Kwalitatieve analyse van het woningbestand
- Ryckewaert M. & De Meulder B.** [2009], *Een tour d'horizon van recente ruimtelijke trends in het wonen, Uitdagingen voor de ruimtelijke ordening van morgen?*, Steunpunt Ruimte en Wonen
- Saey P.** [1993], De maatschappelijke situering van de structuurplanning, In: *Planologisch nieuws*, 13(3), pp. 230-236
- Saey P.** [1994], Kan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen gerealiseerd worden? , In: *Planologisch nieuws*. 14(2), pp. 90-101
- Scheepers, S.** [2010]. *Methodologie van de focusgroepgesprekken*. (intern werkdocument)

- Schein E.H.** [2000]. 'Hoofdstuk 2. Wat is een bedrijfscultuur eigenlijk?' In *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming. Zin en onzin over cultuurverandering*. Schiedam: Scriptum Management, pp. 25-34.
- Schreurs J. & Stuyven K.** [1998], Stedenbouw als openbaar domein, In: *Jaarboek Architectuur Vlaanderen 1996-1997*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, pp.39-55
- Schreurs J. & Van den Broeck J.** [2002], Afbakening: een lijn, in twijfel getrokken, paper gepresenteerd op de Plandag 2002
- Schreurs J. & Vanhaverbeke F.** [2006], Schaduwplanning: strategieën en tactieken tussen decreet en realisatie, In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005*, pp. 144-149
- Schreurs J.** [2010], Van ontwerpcrisis naar crisisontwerp, Paper in kader van Plandag 2010
- Schwandt, T. A.** [2000]. 'Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics and social constructionism'. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*, pp. 189-213. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SERV** [2002], Aanbeveling van de havencommissie over de bijsturing van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Brussel, 4 oktober 2002
- SERV** [2008], Aanbeveling - Over de actuele problematiek van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Brussel, 14 mei 2008
- SERV** [2008], Advies - Actualisatie en gedeeltelijke herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen 1997 zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 12 december 2008
- SERV** [2009], Advies- Actualisatie en gedeeltelijke herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen 1997 zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 12 december 2008, Brussel, 1 april 2009
- Silverman, D.** [2004]. *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction* (2nd ed.). London: Sage.
- Smets M.** [1996] Stedenbouw in afwachting van..., In: *Jaarboek Architectuur Vlaanderen 1994-1995*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, pp.68-75
- STADIM** [2005], *50 jaar Belgische Vastgoedmarkt (1953-2003)*, Roularta Books
- Stalenhoef G. & van der Lecq R.** [2000], Vlaamse Ruit en de afbakening van stedelijke gebieden, In: *Ruimte & Planning*, 20(2), pp. 196-200
- Steunpunt Ruimte en Wonen** [2009], Visienota "Visie ruimtegebruik en ruimtebeslag 2020-2050", in samenwerking met Departement RWO, Vrijdag 15 mei 2009
- Studiedienst van de Vlaamse Regering**, Migratiebewegingen in het Vlaamse Gewest in de periode 1997-2006, 2008
- Stylemans J. & Rousseau R.** [2002], De afbakening van het regionaalstedelijk gebied Aalst, Paper in kader van Plandag van 6 juni 2002
- SumResearch** [2006], Ruimtelijke analyse van de migratie in en naar Vlaanderen, in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement RWO - ruimtelijke planning, Eindrapport - september 2006
- SumResearch** [2010], Woonbehoeftenstudie Brugge 2007-2022, in opmaak
- Technum - Resource Analysis - AMRP** [2007], *Diversiteit in vormen en voorkomen van verweving in Vlaanderen*, in opdracht van Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed - Ruimtelijke Planning
- Technum** [2010] - *Studie naar de aard en vestigingsproblematiek van problematische ruimtevragers met aanzet van oplossingen en beleidsaanbevelingen (lopend onderzoek)*

- Tresignie S., Bryon J. & Cabus P.** [2007], *Ruimte voor toeristisch-recreatief medegebruik - Kritieke succesfactoren voor het Vlaamse beleid*
- Van Alsenoy J. & Van Moerkerke B.** [2004], De eeuw van de stad - Interview met André Loeckx, Hoogleraar architectuur, In: *Lokaal, 1-15 mei 2004, pp. 10-13*
- Van Alsenoy J.** [2004], Breng rust op dat front, In: *Lokaal, 16-30 april 2004, pp.26*
- Van Alsenoy J.** [2006], 'Hoog tijd om de tussenruimte aan te pakken' - Interview met Jef Van den Broeck, In: *Lokaal, 16-30 november 2006, pp. 8-11*
- Van Bouwel M.** [2008], 'Ik ben een betrouwbare partner van de lokale besturen'-Interview met Dirk van Mechelen, In: *Lokaal, 1 april 2008, pp. 14-17*
- Van Casteren J.** [2002], De woningbehoeftenstudie als onmisbare schakel in de afbakening van een kleinstedelijk gebied, Paper in kader van Plandag 2002
- Van Damme, J. & M. Brans.** [2008]. *Interactief beleid van de Vlaamse overheid: een internationale verkenning naar visie, beleid en praktijken.* Leuven: SBOV.
- Van Damme, J. & M. Brans.** [2009]. 'Interactief beleid in een hybride democratie.' In: Mertens S. (Red). *Burgerschap en democratie in een veranderende wereld.* Gent: Academia Press. pp. 47-61
- Van den Bosch K.** [2010], Wie betaalt de open ruimte?, *B e r i c h t e n* - Centrum voor sociaal beleid Herman Deleeck, Universiteit Anwerpen
- Van den Broeck J.** [2005], In de ban van ruimte en beleid: relaas van een zoektocht. In: *Ruimte en planning : tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting, 25(3-4), pp. 12-34*
- Van den Broeck J.** [2006], Structuurplannen: op zoek naar de strategische dimensie, In: *Jaarboek stedenbouw en ruimtelijke planning 2002-2005, pp.150-155*
- Van den Broeck J., Albrechts L. & Segers R.** [2010], *Strategische Ruimtelijke Projecten - Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Politeia, Brussel
- Van den Broeck, P., A. Kuhk & K. Verachtert.** [2010]. *Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling: Werkpakket 10 - Voortgangsrapport 1.* Leuven/Steunpunt Ruimte & Wonen.
- Van der Vliet L.** [1993], Kunnen de opgestelde troepen het manoeuvreren van een ruimtelijk structuurplan Vlaanderen uitvoeren?, In: *Planologisch nieuws, 13(3), pp. 227-229*
- Van der Vliet L.** [1995] De beperktheid van een planningsdoctrine. Structuurplanning in Vlaanderen en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, In: *Planologisch nieuws. 15(1), pp. 22-29*
- Van Mechelen D.** [2002]. Kent het VEV de werking van het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie (SPRE) niet? Brussel: persdienst kabinet Van Mechelen.
- Van Moerkerke B.** [2006] 'De oprukkende banalisering is dodelijk voor het platteland'- Interview met Niek De Roo, plattelandsdeskundige bij WVI, In: *Lokaal, 16-30 april 2006, pp. 8-11*
- Van Moerkerke B.** [2008], Over de poreuze stad, het bouwblok en ontpitten - Interview met Philippe Van Wesenbeeck, Filip Pittillion & Tom Wuyts, In: *Lokaal, 1 november 2008, pp. 10-13*
- Van Moerkerke B.** [2009], Een concept voor de Vlaamse doortocht, In: *Ruimte, 1(2), pp. 48-53*
- Van Naelten M.** [1995], Het corridor-model. Een planologisch 'verhaal' met en over cijfers, feiten en betwistingen , In: *Planologisch nieuws. 15(1), pp. 30-50*
- Van Wesenbeeck Ph.** [2000], Het stedelijk gebied afgebakend. Wat nu?, In: *Ruimte & Planning, 20(2), pp. 191-195*
- Van Wesenbeeck Ph.** [2002], Afbakening van stedelijke gebieden: meer dan een lijn, Paper in kader van Plandag 2002

- Vanbelle B.** [1996], Het Structuurplan Vlaanderen en het intermediair niveau in relatie tot het gemeentelijk niveau, In: *Planologisch nieuws*. 16(1), pp. 65-71
- Vandekerckhove B., Delbeke J., Le Roy M. & Vandenbroucke P.** [2006], Actualisatie van de trendbreuk in de verdeling van de behoefte aan bijkomende woonegelegenheden in Vlaanderen: 1991-2005, Kenniscentrum Duurzaam Woonbeleid
- Vandevoort C.** (RWO) [2009], *Afbakening gebieden natuurlijke en agrarische structuur*, stand van zaken 2009, presentatie
- Vanreusel J.** [1996], Het Structuurplan Vlaanderen en het laatste niveau, In: *Planologisch nieuws*. 16(1), pp. 72-77
- VCB** [2006], Vraag naar woningen in buitengebied 90.000 hoger dan gepland, Persbericht 7 september 2006, op website www.vcb.be
- VCB** [2007], Strategische aanpak moet logistieke troeven van Vlaanderen veilig stellen, Persberichten 17 januari 2007, op website www.vcb.be
- VCB** [2009], "Onzekere toekomst", In: *Bouwkronek*, pp. 12-14
- Verbeek T., Leinfelder H., Pisman A. & Allaert G.** [2010], Vlaamse Ruimtelijke Ordening en/door het lint, Paper in kader van Plandag 2010
- Verhetsel A. & Peetermans E.** [1997] De stedelijke randgebieden. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of wonen en werken in 2010 in het Antwerpse, In: *Planologisch nieuws*. 17(1), pp. 41-59
- Verhetsel A., Witlox F., & Tierens N** [2003], *Jongeren en wonen in Vlaanderen: Woonsituatie, woonwensen en woonbehoeften*, De Boeck, Antwerpen
- Verhoeven A.** [2006], Milieueffectenrapport voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, In: *Lokaal*, 16-30 juni 2006, pp. 15
- Vermeersch C.** [2008], Oneigenlijk gebruik en misbruik Structuurplanning vandaag
- Verslag Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer**, 13/11/1997
- Vlaams instituut voor de logistiek** [2009], Extended Gateway Vlaanderen
- Vlaams Parlement**, Handelingen van de plenaire vergadering, 19-11-1997, nr. 12, zittingsjaar 1997-1998, Brussel. Beschikbaar op http://jsp.vlaamsparlament.be/docs/handelingen_plenaire/1997-1998/plen012-19111997.pdf
- Vlaams Parlement**, Verslag Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer, 13-11-1997, nr. 3, zittingsjaar 1997-1998. Beschikbaar op <http://jsp.vlaamsparlament.be/docs/stukken/1997-1998/g792-3.pdf>
- Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening** [2009]
- Voets J., Block T. & Coppens T.** [2010] Publiek-publieke samenwerking in Vlaamse stadsprojecten: van diagnose naar remedie(s). Nota in opdracht van Kenniscentrum Vlaamse Steden. Beschikbaar op http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/samenwerken/publiek/Documents/PubPubAfstemming_Eindnota_def.pdf
- VOKA** [2006] Elf confederaties bouw en acht Voka - Kamers van Koophandel sluiten samenwerkingsovereenkomst. Met het oog op de volgende gemeenteraadsverkiezingen willen beide organisaties ondermeer hun krachten bundelen mbt tot de ruimtelijke ordening, Persbericht 20 februari 2006, op website www.voka.be
- VROM-raad** [2000]. Het instrument geslepen. Advies 020, Den Haag.
- VVP** [2001], Integraal waterbeheer, In: *Nieuwsbrief van VVP*, 2(9), pp.7-8

- VVP [2001], Ruimtelijk Structuurplan provincie Antwerpen definitief uit de startblokken, In: *Nieuwsbrief van VVP*, 2(3), p.8
- VVP [2001], SPRE, In: *Nieuwsbrief van VVP*, 2(3), p.7
- VVP [2004], Sector dossier Ruimtelijke ordening, ten behoeve van de Vlaamse Minister van Ruimtelijke ordening, juni 2004
- VVP [2008a]- advies bij het “Voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid” en het “voorontwerp van decreet betreffende het grond - en pandenbeleid”, goedgekeurd door de raad van bestuur van de vvp, 19 mei 2008
- VVP [2008b] “Slotverklaring colloquium “provincies maken ruimte”, Hasselt, 12 april 2008
- VVP [2009], Sector dossier Ruimtelijke Ordening, Onderdeel van het VVP-memorandum aan de volgende Vlaamse regering
- VVP [2009], Sector dossier Ruimtelijke Ordening, Onderdeel van het VVP-memorandum aan de volgende Vlaamse regering
- Weiss C.H., Murphy-Graham and Birkland S. [2005]. An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect D.A.R.E. In: *American Journal of Evaluation*, 26, pp. 12-30.
- Wengraf, T. [2004]. *Qualitative research interviewing: biographic narrative and semi-structured methods*. London: Sage.
- WES [2004], Coördinatie van een synthese van wetenschappelijke inzichten als voorbereiding voor het toekomstig ruimtelijk beleid - eindrapport 20 juli 20
- White, J.D., & G.B. Adams. [1994]. *Research in public administration: reflections on theory and practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Willems P. [2009], Weten wat we meten, In: *Ruimte : vakblad van de Vlaamse vereniging voor ruimte en planning*. 1(1), pp. 70-74
- Willems, P. [2010], De ruimte boekhouding 2010, In: *Ruimte : vakblad van de Vlaamse vereniging voor ruimte en planning*, 2(6)
- Wolcott, H.F. [2001]. *Writing up qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Wright, D.S. [1987]. Intergovernmental Relations in the 1980s: A New Phase of IGR. In J.M. Shafritz & A.C. Hyde (Eds) *Classics of Public Administration*, Chicago: Dorsey Press, pp. 538-551.
- Wuillaume P. & Van den Broeck, P. [2000], Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudies Aalst en Mechelen, In: *Ruimte & Planning*, 20(2), pp. 201-210
- Wuillaume P. & Van den Broeck, P. [2002], Afbakeningen gewogen en (te) zwaar bevonden, Paper in kader van Plandag 6 juni 2002
- Zonneveld W. [1996] Grenzen zijn er om overstegen te worden. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen vanuit nationaal en internationaal perspectief , In: *Planologisch nieuws*. 1, pp. 56-64

Bijlagen

Overzicht interviews, focusgroepen, expertenpanel, klankbordgroep & dagelijks bestuur

Overzicht interviews (per type, alfabetisch)

*/**/** samen geïnterviewd

(A) Helikopters (academici & ex-kabinetsmedewerkers)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	DATUM	PLAATS	INTERVIEWER(S)
Albrechts	Louis	ASRO - K.U.LEUVEN	25/2/2010	Leuven	BVDK, PDD, JV
Allaert	Georges	AMRP - UGENT	26/2/2010	Gent	BVDK, PDD
Vandervliet	Leo	BAM NV	2/2/2010	Gent	BVDK, PDD, JV
Vandenberghe	Ingrid	NGI	22/2/2010	Brussel	BVDK, PDD, JV
Van den Broeck	Jef	ASRO - K.U.LEUVEN	15/2/2010	Leuven	BVDK, PDD, JV
Van Melkebeke	Dirk	Dep EWI	4/6/2010	Brussel	BVDK
Vermeersch	Charles	VA&S - UGENT	16/2/2010	Damme	PDD, JV

(B) Vlaamse sectorale administraties

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	DATUM	PLAATS	INTERVIEWER(S)
Candaele	Bart	Dep EWI	21/5/2010	Brussel	PDD
Celen	Griet	VLM	18/5/2010	Brussel	JV
Clinckers	Leo	W&Z NV	15/5/2010	Willebroek	JV
Evenepoel**	Marleen	ANB	17/5/2010	Brussel	JV
De Smedt***	Anneleen	AWV	17/5/2010	Brussel	BDP
Govaerts	Marleen	Dep MOW	11/5/2010	Brussel	BDP
Lammens	Mia	Toerisme Vlaanderen	21/5/2010	Leuven	JV
Relaes	Joris	L&V	10/5/2010	Brussel	BDP
Roelants***	Tom	AWV	17/5/2010	Brussel	BDP
Van Casteren	James	Afd Woonbeleid	20/5/2010	Brussel	PDD
Vanhaeren**	Roel	ANB	17/5/2010	Brussel	JV

(C) Sectoren

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	DATUM	PLAATS	INTERVIEWER(S)
De Roo	Niek	WVI	19/5/2010	Brussel	PDD, JV
De Vreese*	Dirk	Haven Gent	5/5/2010	Gent	BVDK, JV
Mortier*	Peter	Haven Gent	5/5/2010	Gent	BVDK, JV
Tessier*	Toon	Haven Antwerpen	5/5/2010	Gent	BVDK, JV

(D) Initieel voorzien, maar niet geïnterviewd

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	REDEN
Bryon	Jeroen	Steunpunt Toerisme & Recreatie	Gecontacteerd, geen tijd
David	Peter	ARP	Gecontacteerd, door betrokkene niet opportun geacht wegens rol als opdrachtgever
De Saegher	Tom	Kab minister-president/ACW	Inhoudelijke verzadiging bereikt op basis van andere interviews en documenten
Jansegers	Luc	Dep OV	Inhoudelijke verzadiging bereikt op basis van andere interviews en documenten
Joos	Luc	Samenlevingsopbouw Meetjesland	Gecontacteerd, geen reactie
Kesteloot	Roger	VVM - De Lijn	Gecontacteerd, geen reactie
Liekens	Roger	ARP	Gecontacteerd, door betrokkene niet opportun geacht wegens rol als opdrachtgever
Rutten	Jos	ANB	Gecontacteerd, geen reactie
Schoenmakers	Lambert	Regionaal landschap Kempen & Maasland	Inhoudelijke verzadiging bereikt op basis van andere interviews en documenten
Van Bever	Hugo	Ex-kab minister-president	Inhoudelijke verzadiging bereikt op basis van andere interviews en documenten

Overzicht focusgroepen (per thema, alfabetisch)

FG transport & mobiliteit (DI 16/3/2010 - BRUSSEL - ONDERZOEKERS: BDP, BVDK, PDD)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	AANWEZIG / VERONTSCHULDIGD
Miermans	Willy	U.Hasselt	Verontschuldigd
Vanseveren	Jan	BTTB	Verontschuldigd
De Maegt	Isabelle	FEBETRA	Aanwezig
Smagghe	Danny	TOURING	Aanwezig
Matienko	Maarten	VAB	Verontschuldigd
Stuyven	Koen	VECTRIS	Aanwezig
Lauwers	Dirk	ARCADIS	Verontschuldigd
Vertegenwoordiger	Vertegenwoordiger	TRITEL	Verontschuldigd
Witlox	Frank	U.Antwerpen	Verontschuldigd

FG milieu (DI 16/3/2010 - BRUSSEL - ONDERZOEKERS: BDP, BVDK, PDD)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	AANWEZIG / VERONTSCHULDIGD
Grietens	Erik	BBL	Aanwezig
Ledene	Liselot	VBV	Aanwezig
Vanlaer	Liesbet	Natuurpunt	Aanwezig
Verbruggen	Aviel	DMT - U.Antwerpen	Verontschuldigd

FG bouwen & wonen (DO 1/4/2010 - BRUSSEL - ONDERZOEKERS: BVDK, PDD, JV)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	AANWEZIG / VERONTSCHULDIGD
Buyst	Erik	CES - K.U. Leuven	Verontschuldigd
Carrette	Olivier	BVS	Aanwezig
Hannecart	Gaëtan	BVS/Matexi	Aanwezig
Kerckhofs	Goele	VCB/Vloro	Aanwezig
Loopmans	Maarten	EES - K.U.Leuven	Aanwezig
Pisman	Ann	AMRP - U.Gent	Verontschuldigd
Winters	Sien	HIVA	Verontschuldigd

FG economie (DO 1/4/2010 - BRUSSEL - ONDERZOEKERS: BVDK, PDD, JV)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	AANWEZIG / VERONTSCHULDIGD
Debruyne	Michel	ACW	Aanwezig
Kwanten	Suzanne	ACLVB	Aanwezig
Neyens	Bart	ABVV	Aanwezig
Noels	Geert	Econopolis	Verontschuldigd
Maenhoudt	Bernard	VOKA	Aanwezig
Vancompernelle	Mia	UNIZO	Aanwezig
Vertegenwoordiger	Vertegenwoordiger	VBO	Verontschuldigd

FG provincies (15/03/2010 - BRUSSEL - ONDERZOEKERS: BDP, BVDK, PDD)

NAAM	VOORNAAM	PROVINCIE	AANWEZIG / VERONTSCHULDIGD
Adriaenssens	Kurt	Limburg	Aanwezig
Arnauw	Johan	Antwerpen	Aanwezig
Dobbels	Matthias	West-Vlaanderen	Aanwezig
Heuninckx	Shary	Vlaams-Brabant	Aanwezig
Lux	Wim	prov Antwerpen	Aanwezig
Vanfleteren	Hilde	Oost-Vlaanderen	Aanwezig
Verhanneman	Andy	West-Vlaanderen	Aanwezig

FG gemeenten (VR 2/4/2010 - BRUSSEL - ONDERZOEKERS: BDP, BVDK, PDD, JV)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	AANWEZIG / VERONTSCHULDIGD
Ackermans	Dirk	Herent	Verontschuldigd
Ampe	Michaël	Mortsel	Verontschuldigd
Borremans	Katja	VVSG	Aanwezig
Braet	Johan	Zwevegem	Verontschuldigd
Brouwers	Karin	Leuven	Verontschuldigd
Buijs	Xavier	VVSG	Aanwezig
Casaer	Hugo	Beersel	Verontschuldigd
Charlier	Veronique	Leuven	Verontschuldigd
Craps	Lieve	Tervuren	Verontschuldigd
Denturck	Yves	Roeselare	Verontschuldigd
Devos	Guy	Blankenberge	Verontschuldigd
de Grave	Geert	Antwerpen	Verontschuldigd
De Zaeytydt	Geert	Oudenaarde	Verontschuldigd
Grawet	Jan	Evergem	Aanwezig
Iliaens	Kristin	Sint-Katelijne-Waver	Verontschuldigd
Janssens	Katleen	Antwerpen	Verontschuldigd
Kenis	Fons	Peer	Aanwezig
Lapeire	Carlos	Izegem	Verontschuldigd
Lefebure	Barbara	Brugge	Verontschuldigd
Loyson	Siska	Jabbeke	Verontschuldigd
Marien	Jef	Heist op den Berg	Verontschuldigd
Schrijvers	Jan	Bocholt	Verontschuldigd
Tack	Bram	Leiedal	Verontschuldigd
Vanbelle	Bert	Leiedal	Aanwezig
Vandijck	Patrick	Tremelo	Verontschuldigd
Van Den Berg	Johan	Maasmechelen	Aanwezig
Van Relegghem	Louis	Zemst	Aanwezig
Verachttert	Kristine	Leuven	Aanwezig
Verelst	Frans	Beveren	Aanwezig
Verhaert	Isabelle	Antwerpen	Verontschuldigd
Verhoeven	Alex	VVSG	Verontschuldigd
Verlinden	Aaïke	IOK	Aanwezig
Vermeulen	Fabrice	Gent	Aanwezig
Verté	Dirk	WVI	Aanwezig
Willems	Annick	Sint-Laureins	Verontschuldigd
Wellens	Oona	Mortsel	Aanwezig

Overzicht expertenpanel ruimtelijke ordening (alfabetisch)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	Bijeenkomst 1 VR 19/03/2010	Bijeenkomst 2 DI 15/06/2010
Beersmans	Hugo	Ag Wonen-Vlaanderen	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Claeys	Danny	Gemeente Nazareth	Aanwezig	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Coppens	Tom	VRP	Aanwezig	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Houthaeye	Rik	Grontmij	Aanwezig	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Lehouck	Luc	RWO - Afdeling Vlaams-Brabant	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Leinfelder	Hans	AMRP - U.Gent	Aanwezig	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Moulaert	Frank	ASRO - K.U.Leuven	Vervangen door Annette Kuhk	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Van den Broeck	Pieter	ASRO - K.U. Leuven/ Omgeving	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Vanderstraeten	Jan	RWO - Afdeling Oost-Vlaanderen	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Van Reeth	Johan	BUUR	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Van Wesenbeeck	Philippe	Stad Gent	Aanwezig	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Verhetsel	Ann	DTRE - U.Antwerpen	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure
Vloeberghs	Guy	Omgeving	Verontschuldigd	Geannuleerd wegens teveel verontschuldigen - vervangen door e-mailprocedure

Overzicht klankbordgroep (alfabetisch)

NAAM	VOORNAAM	ORGANISATIE	Bijeenkomst 1 WO 24/2/10	Bijeenkomst 2 DO 22/4/10	Bijeenkomst 3 MA 17/5/10	Bijeenkomst 4 MA 31/5/10	Bijeenkomst 5 DO 17/6/10
Appermont	Inge	RWO-Afd SB&OE		Verontschuldigd	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Bex*	Stijn	RWO-Afd Woonbeleid	Aanwezig	/	/	/	/
Boelens	Luuk	Universiteit Utrecht	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Braeckman	Guy	Dep RWO	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Buijs	Xavier	VVSG	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Cabus	Peter	Kab RO				Aanwezig	Aanwezig
David**	Peter	ARP (voorzitter)	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
De Rynck	Filip	Hogeschool Gent	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Dierckx	Cor	MOW		Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Verontschuldigd
Geurts*	Veerle	RWO-Afd Woonbeleid	/	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Aanwezig
Goedertier	Luc	RWO-Afd SB&OE	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Verontschuldigd	Aanwezig
Hoet	Ilse	MOW			Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Liekens**	Roger	ARP (voorzitter)	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	/	/
Lux	Wim	VVP / Prov Antwerpen	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Verontschuldigd	Aanwezig
Mertens	Geert	ARP	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Pelgrims	Christophe	Dep RWO	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Vandevyvere	Wolfgang	ARP	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Verontschuldigd
Van Gijseghem	Dirk	L&V	Aanwezig	Verontschuldigd	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Van Keer	Edward	MOW	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd

Bijlagen

Van Renterghem	Anne	RWO-Afd JD	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Van Vooren	Pieter	LNE	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Verachttert	Axel	LNE	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Verbakel	Yvan	MOW	Aanwezig				
Vercammen	Sven	LNE	Aanwezig	Verontschuldigd	Aanwezig	Verontschuldigd	Verontschuldigd
Vermoesen	Koen	AO	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Verontschuldigd	Aanwezig

+ LEDEN VAN HET ONDERZOEKSTEAM

* = Bex vervangen door Geurts

** = Liekens, vervangen als voorzitter door Peter David

Overzicht dagelijks bestuur

Samenstelling:

- ❖ Vanwege opdrachtgever (ARP):
 - Peter David
 - Geert Mertens
- ❖ Vanwege onderzoeksteam:
 - Joris Voets/Bart De Peuter (IO)
 - Brecht Vandekerckhove (SumResearch)
 - Pascal De Decker (WenK)

Bijeenkomsten op:

- DI 26/1/2010 (startvergadering)
- VR 12/2/2010
- VR 5/3/2010
- DO 18/3/2010
- DI 6/4/2010

Aangevuld met bilaterale contacten via telefoon & e-mail

